

# UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

## SISTEMA DE UNIVERSIDAD VIRTUAL

---



### **La Ley de Transparencia de Jalisco y su armonización con la Ley General de Transparencia: entre la medición de la calidad normativa y las dificultades de su aplicación. Un estudio de caso.**

Presentado por: Neftalí Lizzette Haro Vázquez

Tesis para obtener el grado de Maestra en Transparencia y  
Protección de Datos Personales

Dirigido por: Mtro. Rodrigo Alberto Reyes Carranza

Presentada y defendida frente a un jurado en Guadalajara, Jalisco el 14 de julio 2017.

# Índice

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	4
I. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	4
II. ANTECEDENTES.....	7
<b>1. Un breve recuento histórico del derecho de acceso a la información en México.</b> .....	8
<b>2. Las entidades federativas y el derecho de acceso a la información pública.</b> .....	9
<b>3. El contexto de la reforma constitucional del 2014.</b> .....	12
III. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	13
IV. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y LA BÚSQUEDA DE UNA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	13
V. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN. ....	16
VI. HIPÓTESIS DE TRABAJO. ....	18
VII. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN.....	19
<b>1. El tipo de estudio.</b> .....	19
<b>2. Instrumentos por utilizar.</b> .....	20
<b>3. El tipo de muestra y de participantes.</b> .....	21
<b>4. El tratamiento de la información.</b> .....	22
<b>CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO.</b> .....	23
<b>CONTEXTUALIZANDO EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA TRANSPARENCIA EN UN MARCO DEMOCRÁTICO.</b> .....	23
INTRODUCCIÓN .....	23
1. EN LA BÚSQUEDA DE LOS ORÍGENES PARA CONFORMAR CONCEPTOS. EL CONTEXTO TEÓRICO – HISTÓRICO DE LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. ....	24
<b>1.1 Un poco de filosofía política para acercarnos a las ideas de la transparencia y la información pública.</b> .....	24
<b>1.2 Breve desarrollo histórico de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública.</b> .....	32
2. LA RELACIÓN ENTRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO DE ACEQUIARSE INFORMACIÓN: UN ANTECEDENTE PARA CONTEXTUALIZAR NUESTRO ESTUDIO. ....	34
3. DEMOCRACIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: ¿UNA RELACIÓN DIALÉCTICA?.....	40
<b>3.1 Los derechos humanos como límite al poder en la democracia.</b> .....	41
<b>3.2 La ley como articuladora de las relaciones sociales en democracia.</b> .....	44
<b>3.3 ¿Cómo se relacionan la democracia, la transparencia y el acceso a la información pública?</b> .....	45
4. LA INFORMACIÓN PÚBLICA A MANERA DE GLOSARIO: EL CONCEPTO FUNDAMENTAL EN LAS LEYES DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. ....	48
<b>4.1 La información pública.</b> .....	49
<b>4.2 La información reservada y confidencial.</b> .....	50
5. CONCLUSIONES.....	52
<b>CAPÍTULO III. LA TRANSPARENCIA EN JALISCO Y SUS LEYES. HISTORIA, EVOLUCIÓN Y LA PROPUESTA DE UN INSTRUMENTO PARA EVALUAR SU CALIDAD (ANTES Y DESPUÉS DE LA ARMONIZACIÓN CON LA LEY GENERAL).</b> .....	55

3.1 INTRODUCCIÓN.....	55
3.2 BREVE HISTORIA DE LA TRANSPARENCIA EN JALISCO CONTADA A TRAVÉS DE SUS LEYES.....	56
3.3 UNA PROPUESTA DE INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LAS NORMAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	63
3.4 EL PROCESO DE ARMONIZACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA EN JALISCO: PROCESO Y VICISITUDES.....	86
<b>3.4.1 El proceso de armonización comentado.....</b>	<b>86</b>
4. EVALUANDO LA LEY ARMONIZADA.....	98
3.5 CONCLUSIONES.....	121
<b>CAPÍTULO IV. LOS PROBLEMAS DE DISEÑO Y APLICACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS.....</b>	<b>127</b>
4.1 COMPLICACIONES EN CUANTO A LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE TRANSPARENCIA: “LOS COMITÉS DE TRANSPARENCIA”.....	128
4.2 INCONVENIENTES CON LAS ATRIBUCIONES DE LOS COMITÉS DE TRANSPARENCIA.....	129
4.3 LAS DIFICULTADES EN MATERIA DE INFORMACIÓN CONFIDENCIAL E INFORMACIÓN RESERVADA: EN ESPECÍFICO RESPECTO A LA CATALOGACIÓN DISTINTA EN AMBAS NORMATIVIDADES SOBRE LOS SECRETOS.....	130
4.4 LAS DIFICULTADES EN MATERIA DE INFORMACIÓN CONFIDENCIAL E INFORMACIÓN RESERVADA: EL CASO DE LA CATALOGACIÓN DISTINTA SOBRE LOS SUJETOS OBLIGADOS EN RELACIÓN CON LOS SECRETOS FIDUCIARIO, BANCARIO Y FISCAL (EL CASO DE LOS FIDEICOMISOS).....	132
4.5 COMPLICACIONES EN EL PROCEDIMIENTO DE CLASIFICACIÓN DE INFORMACIÓN PÚBLICA COMO CONFIDENCIAL O RESERVADA.....	134
4.6 COMPLICACIONES RESPECTO A LOS PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DE ACTUACIÓN DE LOS ORGANISMOS GARANTES.....	138
4.7 IMPEDIMENTOS EN MATERIA DE INFORMACIÓN PROACTIVA E INFORMACIÓN FOCALIZADA.....	144
4.8 OBSTÁCULOS RESPECTO A MECANISMOS DE SANCIÓN E IMPOSICIÓN DE MEDIDAS DE APREMIO POR PARTE DE LOS ORGANISMOS GARANTES: EL CASO DEL ITEI.....	144
4.8 CONCLUSIONES.....	145
<b>CAPÍTULO V. CONCLUSIONES GENERALES.....</b>	<b>146</b>
5.1 LA CALIFICACIÓN DE LAS LEYES DE JALISCO. LA APLICACIÓN DE LA HERRAMIENTA.....	147
5.2 LA CUALIDAD DE LA LEY ARMONIZADA Y SUS PROBLEMAS PARA LA APLICACIÓN.....	148
5.3. CONSIDERACIONES FINALES.....	150
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>152</b>

# Introducción

## I. Justificación de la investigación.

En la última década, en el país y en Jalisco, la transparencia y el derecho de acceso a la información pública han avanzado (no sin dificultades) hacia su consolidación. Cada vez más ciudadanos conocen y ejercen su derecho de acceder a la información que posee el gobierno en sus diferentes ámbitos, además de reconocer a los órganos garantes del mismo, tanto en el orden federal como en el local.

Así, en el contexto de los esfuerzos por consolidar la democracia en nuestro país, la normatividad en materia de transparencia y el derecho de acceso a la información, así como la protección de los datos personales, se encuentra en proceso de cambio. De esta forma, si partimos del supuesto de que el derecho a la información es la cuarta ola de los derechos humanos, equivalente a los derechos civiles, políticos y sociales (Ackerman, J. 2005), el estudio de los cambios en el diseño de los instrumentos legales que tienen por objetivo protegerlo, resulta pertinente por la trascendencia que cobran en las pretensiones democráticas del México contemporáneo.

Sabemos que la recién aprobada reforma constitucional en materia de transparencia busca homologar los procesos y procedimientos del ejercicio del derecho de acceso a la información pública en las entidades federativas del país, con la finalidad de que los ciudadanos puedan contar con una herramienta efectiva que promueva la participación, el control del gobierno por parte de los gobernados, resultando un ejercicio permanente de rendición de cuentas.

En este contexto, en el orden federal los ciudadanos tenían garantizado su derecho a conocer la información en posesión o generada por los tres poderes del Estado, pero en el plano de las entidades federativas, un diagnóstico general del estado que guarda la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información

pública, nos indica que al no existir un marco legal común para todos los estados, no es posible afirmar que el derecho de acceder a la información pública, esté garantizado de la misma forma para todos los ciudadanos, con independencia del lugar del país en el que habiten.

La evolución que ha presentado la legislación en materia de derecho de acceso a la información pública en nuestro país, ha dado origen a una regulación diversa y heterogénea en las entidades federativas, en cuanto a procedimientos y plazos para acceder a información pública, catálogo de información pública de oficio o fundamental, así como para la interposición de medios de impugnación, conformación de órganos garantes, entre otros muchos aspectos.

Lo anterior nos habla de una situación de disparidad en la regulación en esta materia, y por tanto la necesidad de establecer un piso común, que homologue criterios y conforme un derecho unificado, tutelado e igual para todos, que garantice el mismo deber para cualquier orden de gobierno o poder público, sin que varíe la normatividad, procedimientos, sujetos obligados y las atribuciones de los órganos garantes de una entidad a otra (González & Reyes: 2014: 35)

Como se mencionará en este documento, la reforma constitucional del artículo 6º también facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de autoridades; esto es, desarrollar los principios y bases en dichas materias<sup>1</sup>.

Lo mencionado en el párrafo anterior se materializó en la que conocemos ahora como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que fuera publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo del 2015.

---

<sup>1</sup> Artículo 73 Constitucional, en su fracción XXIX-S.

De esta forma, los estados deberán adecuar sus marcos normativos con esta Ley General, y que como vemos, se desprende de la reforma constitucional de principio del 2014 -que ya explicaremos-, con el objetivo de que el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información sea uniforme en el país.

Justamente es este proceso donde se enmarca la investigación que aquí se describe. El lector advertirá que no solamente se está planteando una investigación en el plano descriptivo, esto es, que se limite a describir los cambios normativos. El proceso de investigación en comento busca relaciones entre las modificaciones normativas producto de los procesos de armonización normativa, la calidad de las leyes resultantes una vez llevada a cabo tal armonización y, por último, aspectos específicos de la aplicación de la norma modificada, en otras palabras y a manera de cuestionamientos: ¿Qué cambió de la ley? ¿Qué resultado se obtuvo? ¿Se trata de una mejor norma? Y por último, ¿La aplicación de la misma encontró problemáticas debido a los cambios realizados, por el contrario, se resolvieron problemas de diseño normativo y su aplicación resultó mejor?

Desde luego que un elemento que abona a la pertinencia de esta investigación es el momento en que ésta se realiza, esto es, durante el proceso de adecuaciones normativas en las materias mencionadas. En este sentido, resulta trascendental que se elabore un testimonio minucioso de este importante proceso a nivel nacional, que se refleja en la entidad federativa escogida: Jalisco.

Consideramos que las investigaciones en ciencias sociales deben dar cuenta de estos procesos de cambio normativo. Así, la investigación planteada debe dejar testimonio estructurado, sustentado y reflexionado en torno al proceso de transformación en cuestión, lo que permitirá reflexionar en torno al proceso político – legislativo que resulte en el nuevo marco legal en la materia, pero también respecto de los cambios realizados a la ley en la materia y sus implicaciones reales y prácticas en el ámbito estatal.

De esta forma, esta investigación y sus resultados buscan atraer la atención sobre la precaución respecto de la práctica común de evaluar las normas a partir de observables específicos, y obviar el análisis minucioso de diversos aspectos de las normas que tendrán impactos reales o prácticos en los escenarios donde apliquen. Esto cobra gran trascendencia en el contexto que vive México en cuanto a las armonizaciones de las normatividades locales (y sus posteriores reformas) respecto de las Leyes Generales; así, de este estudio pueden surgir aprendizajes que sean útiles para los posteriores trabajos en materia de protección de datos personales, manejo de archivos, así como de normatividad en materia de anticorrupción.

## **II. Antecedentes.**

Es importante señalar que el derecho de acceso a la información en México está estrechamente vinculado en la calidad del diseño normativo que lo garantiza. En este sentido estudiar los cambios legales en la materia reviste una gran importancia para comprender un momento histórico del país (hablando de este derecho).

Como se describió en el apartado anterior de esta investigación, el desarrollo de esta normatividad en la materia en los Estados del país ha sido asimétrico, disperso y heterogéneo por lo que la reforma constitucional pretende homogeneizarlo. Así, analizar la forma en que las legislaciones locales se adapten al cambio es trascendente para conocer si la transparencia y el derecho de acceso a la información pueden comprenderse como uno mismo en el territorio nacional.

En particular, llevar el estudio a un plano local –el caso de Jalisco–, resulta trascendente en la medida en que se logren analizar no sólo los cambios normativos y la armonización exitosa –o no–, sino además analizar si existe una relación entre estos cambios y la aplicación de la norma, esto es, cómo se reflejó la reforma en la actualidad, y en el día a día del derecho de acceso a la información pública.

## **1. Un breve recuento histórico del derecho de acceso a la información en México.**

El derecho a la información fue consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la reforma político-electoral del año de 1977, con la adición al artículo 6° constitucional del texto “*el derecho a la información será garantizado por el Estado*”; no obstante, llevó al Estado Mexicano casi tres décadas definir con claridad sus alcances más allá de una prerrogativa de partidos políticos, como un derecho humano.

Si bien, para el año 2002, pudimos observar la materialización de este derecho, con la aprobación de la ley federal y las primeras leyes estatales en materia de transparencia y derecho de acceso a la información pública, no fue sino hasta en el año 2007 que una segunda reforma al artículo sexto constitucional, estableció los principios rectores de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, para su ejercicio en el ámbito federal, estatal y municipal.

Posteriormente, en el año 2009, la reforma al artículo 16° constitucional elevó a rango constitucional la protección de los datos personales, creándose los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, también denominados derechos de ARCO.

Sin duda México ha experimentado una vertiginosa pero desigual carrera en los últimos años por lograr que la transparencia y el acceso a la información sean condiciones “normales” en las que cualquier ciudadano pueda preguntar, indagar, informarse, de lo que hace su gobierno, independientemente que este sea municipal, estatal o federal.

Como hemos mencionado, en febrero del año 2014, se promulgó y publicó en nuestro país, la reforma constitucional en materia de transparencia; esta reforma fue



producto de un proceso de consulta y participación de ciudadanos interesados en el tema, así como de un intenso debate al seno del Poder Legislativo federal.

A pesar de que todos los estados del País cuentan con leyes de transparencia o acceso a la información pública, se trata de un marco normativo asimétrico, disperso. Razón por la cual uno de los argumentos a favor de la reforma, es que el diseño normativo en México se necesita homologar en la materia, para que de esta manera todos los ciudadanos estemos en igualdad en los estados de la República.

En el mes de mayo de 2015, fue promulgada la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que es de observancia general en todo el Estado Mexicano, por lo que resulta necesario que todas las leyes en materia de transparencia en las entidades federativas se adecuen a la norma general.

El espíritu de la Ley General, es establecer pisos mínimos, en materia de denominaciones, plazos y procedimientos, para que cualquier persona, independientemente de la Entidad Federativa en la que se encuentre, pueda ejercer su derecho de acceso a la información en los mismos términos; asimismo, homologa facultades para que los organismos garantes a su vez, puedan garantizar el ejercicio de este derecho.

## **2. Las entidades federativas y el derecho de acceso a la información pública.**

A reserva de que este tema será profundizado en el resto de la investigación, resulta pertinente mencionar que las legislaciones estatales que siguieron a la norma federal (casos emblemáticos fueron los de Jalisco y Sinaloa que son incluso anteriores a la Ley Federal en comento) y que a lo largo de los primeros 10 años del siglo XXI, ha dado como resultado un amplio crisol de reglamentaciones en el país que de un modo u otro han abonado (unas más, otras menos) a favor de políticas de transparencia y a una creciente demanda ciudadana por el derecho a saber.

La normatividad en materia de derecho de acceso a la información pública y transparencia en Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas, fue posterior a la Ley Federal de 2002.

En orden cronológico, los años de publicación de estas disposiciones legales son los siguientes:

- En 2002, en Querétaro se publicó la Ley de Acceso a la Información Gubernamental.
- En el mismo año 2002, se publicó en Michoacán, la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado. Para octubre del año 2008, con el mismo nombre, en Michoacán se aprobó una nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- También en 2002 entró en vigor la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Aguascalientes. La misma fue abrogada, para la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en el 2006.
- En 2003, entró en vigor la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.
- En el mismo año 2003, se publicó la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Disposición que fuera abrogada en septiembre del año pasado, 2012, para la publicación de una nueva ley, en cuyo nombre se agrega la palabra ‘Transparencia’.
- Igualmente en 2003, estaba vigente la Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, misma que fuera abrogada para la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado en el año 2007.
- En el año 2004, se aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas.
- En el mismo año 2004, se publicó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit, misma que fuera abrogada en

2007 para la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado.

En el resto de las entidades, las disposiciones legales han sufrido diversa cantidad de modificaciones. De 2003 a 2006 se emitieron las leyes de los estados, quedando por último, en el año 2007 la respectiva ley en el Estado de Tabasco, misma que cerró el círculo comenzado años atrás. De este modo, las 32 entidades federativas y la Federación quedaron reguladas por su propio ordenamiento, regulándose la materia en los tres órdenes de gobierno.

Tabla 1. Primera generación de leyes de transparencia.

2002	2003	2004	2005	2006	2007
Jalisco	Nuevo León	México	Sonora	Oaxaca	Tabasco
Sinaloa	Durango	Quintana Roo	Baja California Sur	Chiapas	
Federal	Colima	Yucatán	Campeche	Hidalgo	
Aguascalientes	San Luis Potosí	Veracruz	Baja California		
Michoacán	Distrito Federal	Nayarit	Guerrero		
Querétaro	Guanajuato	Zacatecas	Chihuahua		
	Morelos	Tlaxcala			
	Coahuila	Puebla			
		Tamaulipas			

Elaboración propia con datos de Guerra, O. (2011).

Sin embargo, a lo largo de estos años nos hemos dado cuenta que las leyes en materia de transparencia en toda la república mexicana son muy diferentes unas de otras y hay estudios que nos demuestran que no cumplen con los criterios mínimos de desarrollo para considerarlas verdaderos elementos garantistas del derecho de acceso a la información y la transparencia. Por ejemplo el Índice de Derecho de Acceso a la información en México (IDAIM) 2015, nos muestra que sólo el 28% de las leyes estatales cumplen con los estándares establecidos en la reforma constitucional del año 2007 en materia de transparencia, lo que nos prueba que los Congresos locales, en su labor legislativa, no han cumplido con los elementos

mínimos de calidad en la normatividad, sobre los cuales nos referiremos más adelante y en repetidas ocasiones en esta investigación.

De igual manera el IDAIM nos deja claro que en 16 entidades federativas (Hidalgo, Baja California Sur, Yucatán, Querétaro, Campeche, Guanajuato, Tamaulipas, Sinaloa, Estado de México, Quintana Roo, Chiapas, Tabasco, Sonora, Aguascalientes, San Luis Potosí y Baja California) no se respetan el derecho de acceso a la información, ya sea porque las legislaciones no prevén la creación de unidades de transparencia en las entidades públicas, no contemplan sujetos obligados a las propias leyes (IDAIM, 2015).

### **3. El contexto de la reforma constitucional del 2014.**

A partir del año de 2012, el ahora presidente Enrique Peña Nieto, como propuesta de campaña estableció una reforma constitucional en materia de transparencia. Una vez en el poder, el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el Senado, presentó su reforma en materia de transparencia y acceso a la información pública. Igualmente, los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido Acción Nacional (PAN) presentaron las propias.

En la agenda legislativa del 2012 - 2013 se encontraban tres diferentes propuestas de reformas constitucionales en la materia, lo que nos mostraba un interés común de las tres principales fuerzas políticas del país, por lograr una reforma en materia de transparencia.

Se abordarán en esta investigación los detalles de esta reforma a través de los elementos deseables que la misma propuso, y que no se encontraban previstos en las normatividades tanto federal como de los estados del país. Baste mencionar aquí que este cambio constitucional trajo consigo, entre otros detalles: una ampliación del catálogo de sujetos obligados a publicar y permitir el acceso a la información pública (lo que incluyó a los partidos políticos, sindicatos, todas aquellas organizaciones o

personas que reciban y ejerzan recursos públicos -respecto de los mismos- órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos), el establecimiento de órganos garantes del derecho de acceso a la información plenamente autónomos en las entidades federativas, así como la relación entre éstos y el órgano con carácter nacional.

### **III. Objetivos de la investigación.**

Los objetivos de la investigación expresan con claridad cuál es la meta que ésta quiere conseguir. Así, el planteamiento apunta encontrar una relación (si es que existe) entre lo hemos denominado estatus normativo en materia de transparencia y derecho de acceso a la información, en las entidades federativas: el caso particular de Jalisco, y el proceso de aplicación de la norma en la materia, esto es, qué tanto la calidad de la ley (según los indicadores de deseabilidad) se relaciona con la forma en que la misma se integró y por tanto, como se aplica en la realidad, en cuanto a lo complejo o sencillo en el proceso de aplicación de la ley, es decir respecto de las complicaciones que traen consigo los cambios normativos, o la ausencia de dificultades.

De esta forma, el propósito de la investigación responde a la intención de conocer el estado de cosas respecto del proceso de armonización en las entidades federativas, Jalisco en particular, lo cual corresponde al problema de investigación planteado.

### **IV. Planteamiento del problema y la búsqueda de una pregunta de investigación.**

Si partimos del supuesto que el derecho de acceso a la información en México está estrechamente vinculado en la calidad del diseño normativo que lo garantiza, el estudio de los cambios legales en la materia reviste una gran importancia para comprender un momento de transformaciones del país (hablando de este derecho), pero también para recuperar una experiencia normativa en particular, que podría ser útil como modelo de análisis para cambios normativos en otras áreas del derecho.

Estamos frente a un problema de investigación cuando estamos imposibilitados para reconocer (con un sustento metodológico) si las legislaturas de Jalisco fueron capaces de realizar los cambios normativos a que obligaba la armonización con la Ley General de Transparencia, y además si estos satisficieron o no el objeto que persigue la reforma constitucional y la ley de orden federal en comento.

Sabemos que existen preguntas sustentadas con un lenguaje teórico que apuntan a comprender cuestiones de índole conceptual, y otras que apuntan a la resolución de problemas prácticos e inmediatos para explorar nuevos fenómenos que no han sido teorizados (Miranda: 2008, 31).

Nuestra investigación se acerca al estudio de problemas prácticos (y desde luego inmediatos que no significa que no exista un proceso de abstracción en el mismo), y que procede de la observación y del interés por comprender circunstancias específicas, con la intención de que a través de la misma podamos estar en condiciones de encontrar relaciones y/o continuidades en procesos políticos.

Como se menciona en el párrafo anterior, se descubre un problema de investigación cuando desconocemos la relación entre los cambios normativos que se susciten y los factores propios de cada experiencia: sean aspectos de aplicación de la normatividad y la posibilidad de que, a pesar de que se lleve a cabo un proceso de armonización, la puesta en práctica de los ajustes, genere problemas o complicaciones.

Así, de la reflexión respecto del tema, surgió una pregunta: ¿Existe una relación entre las leyes de las entidades federativas y el resultado (entendido como calidad) de la armonización de la Ley de Transparencia de Jalisco con la Ley General de Transparencia, y el correcto diseño y armonización de la misma? Lo anterior pretende adelantar posibles respuestas respecto de la aplicación de la misma en aspectos prácticos del ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la transparencia.

Es decir, esta pregunta busca responder si una valoración –sea positiva o negativa– del resultado de un proceso legislativo –de armonización en este caso–, tiene una relación directa con su diseño, en vistas a la aplicación de la misma, en particular con el carácter de dicha aplicación, esto es, si genera efectos positivos o negativos en su contacto con la realidad política y social.

Un primer acercamiento a esta idea descrita nos haría pensar, siguiendo la lógica, que a más calidad de la ley armonizada (una vez calificada según diversos indicadores), mejor será el proceso de aplicación, siguiéndose la consecuencia de que no se generarían mayores problemas.

La intuición con la que comenzó la investigación nos hacía pensar que mientras mejor fuera la evaluación de la ley de Jalisco en cuanto a los elementos deseables, menos problemas de diseño y aplicabilidad de la propia ley existirían.

Sin embargo, mientras se planteaba la presente investigación y se estudiaba con detalle el proceso legislativo que llevó a la reforma de la Ley para su armonización con la Ley General, fue posible advertir que las dificultades por las que éste se caracterizó, podrían traer consigo errores u omisiones que pudiesen generar problemas en la aplicación de la norma una vez armonizada.

A manera de ejemplo pensemos en la cantidad y cualidades de las obligaciones en materia de publicación de información fundamental o de oficio (aquella que debe estar a disposición de los ciudadanos, sin necesidad de ser solicitada), ya que Jalisco es una de las entidades federativas con más especificidades para la mencionada publicación. Esta situación nos hizo considerar que, aunque esto elevaría la evaluación de la calidad de norma al ser muy específica en cuestiones de transparencia, podría generar complicaciones en los trabajos de armonización, así como su puesta en práctica.

## V. Preguntas de investigación.

Resultado de la reflexión anterior, surgieron las consideraciones que a continuación se describen:

La pregunta que guiará la investigación es la siguiente: ¿Qué tipo de relación existe entre el *estatus* normativo de las leyes en materia de transparencia (el caso de Jalisco en particular) y el resultado de armonización de la misma, con miras a la aplicación de la ley, sea ésta sencilla o que presente problemas de implementación?

Un primer aspecto que se advierte de esta pregunta es la frase: *estatus* normativo. Es pertinente decir que se trata de una construcción tanto conceptual como operativa, a través de la cual será posible un análisis del tipo evaluativo de la Ley de Transparencia de Jalisco antes y después de la armonización; esto significa, analizar la mencionada ley a través de estándares deseables para conocer qué tanto la incluía antes de ser reformada para cumplir con lo que la Ley General ordenaba, y posterior a ello, qué tanto se modificó.

Como dijimos, la investigación parte de la intuición de que lo que llamamos *estatus* normativo de las entidades federativas tiene un impacto en el proceso político - legislativo de armonización, lo que convierte esta serie de características normativas en la variable independiente de la investigación.

Consideramos que el *estatus* normativo en la materia en las entidades federativas, puede ser medido a partir de un ejercicio de asignación de valores a sus diferentes características. Si sabemos que existen leyes modelo de acceso a la información administrativa, así como sobre el acceso a la información en Latinoamérica, así como estudios respecto de la idoneidad de los instrumentos jurídicos en la materia, es posible la construcción de un patrón que permita valorar el *estatus* de una norma determinada (podría incluso comprenderse como calidad de la misma).



El impacto de lo que hemos llamado *estatus* normativo, o el resultado del modelo aplicado a la ley de Jalisco –antes y después de ser armonizada–, será estudiado sobre el resultado del proceso de armonización, es decir la propia ley armonizada, pensando posteriormente en el proceso aplicación de la propia ley en sus diferentes aspectos, a los que dedicaremos un capítulo, lo que nos pondría de frente a nuestra variable dependiente: el resultado de la armonización como tal.

Así, nos hemos preguntado: ¿Cómo resultó cualitativamente la ley armonizada? ¿Es la ley local congruente con la norma general? ¿Hay aspectos que fueron obviados o que pudieran generar problemas de interpretación normativa en su aplicación?

Es preciso mencionar que a pesar de que resulte natural y lógico pensar que existe una relación evidente entre la calidad normativa de una ley y su proceso de aplicación, y que por consecuencia se seguiría la afirmación que a continuación se presenta: a mayor calidad menores serían los problemas para ponerla en práctica en la realidad política y social de la entidad federativa, esto no necesariamente es así. Incluso, al comenzar el estudio resultaron evidentes una serie de complicaciones en la aplicación de la norma, tanto para los sujetos obligados en el estado como para el órgano garante. Por esta razón, el presente documento dedica un capítulo a la reflexión en torno a tales dificultades, mismas que en un primer momento hicieron pensar a quien esto escribe que las particularidades de la normativa antes de la armonización, no habrían sido consideradas en plenitud y a partir de ello podrían explicarse la serie de problemas que comenzaban a surgir, esto último sin perder de vista que la norma podría ser bien evaluada en cuanto a aspectos deseables, según el instrumento desarrollado para ello.

## VI. Hipótesis de trabajo.

Partiendo de la idea de que una hipótesis es la explicación tentativa de un fenómeno investigado y que se trata de una proposición para responder tentativamente a un problema, tenemos que la importancia de la misma es tal en virtud de que se convierte en guía y orientación de la investigación, en aras de demostrar su falsedad o veracidad.

Para el estudio en cuestión, hemos decidido plantear una hipótesis del tipo relacional, es decir, especifica la relación o asociación entre dos variables.

La hipótesis de trabajo que se propone es la siguiente: la calidad normativa (*estatus normativo*) de la Ley de Transparencia está relacionada con el resultado del proceso de armonización (la ley armonizada), influyendo en cuanto a la facilidad o complejidad del proceso para su aplicación, según la propia calidad de la ley.

Contrario a lo anterior, la hipótesis nula significaría pensar que la calidad normativa (*estatus normativo*) en materia de transparencia en Jalisco, no está relacionada con el resultado del proceso de armonización (la ley armonizada) y por tanto, tampoco con la experiencia en la implementación.

Recordemos que la investigación busca descubrir si los resultados de los ejercicios evaluativos que comúnmente se hacen respecto de la calidad de las normas, se relacionan con la forma en que éstas se aplican en una realidad o contexto determinado; esto en virtud de que se considera que a mejor evaluación de las leyes, mejor será su proceso de aplicación. Sin embargo, la investigación es precavida, ya que lo anterior no es necesariamente así (al menos en el caso que nos ocupa), y que frente a una buena calidad de la norma en aspectos formales, no necesariamente se sigue una aplicación exitosa.

## **VII. Metodología de investigación.**

### **1. El tipo de estudio.**

Si partimos del supuesto que existen dos modelos o paradigmas en la investigación: la cuantitativa y la cualitativa, se pueden asociar a ellas diferentes tipos de investigación que se clasifican según sus propósitos o sus fines.

De esta forma, la finalidad del paradigma cualitativo –entre otras–, es la descripción del estado de cierto objeto o sujeto de estudio; se interpreta, infiere, evalúa o diagnostica.

En este caso, el tipo de investigación que se ha planteado y perfilado, es cualitativa en cuanto a que indica relaciones causales entre variables. Se trata de un estudio descriptivo, explicativo y exploratorio.

Esta investigación es de tipo cualitativa con un procedimiento enfocado en los estudios del tipo exploratorio, descriptivo y explicativo, debido a que se trata -en un primer momento- de un análisis del estado del derecho de acceso a la información en México y en las entidades federativas, el caso de Jalisco en particular.

Desde luego que se escribe esta investigación desde una metodología de investigación jurídica, y tomando en consideración que los tipos más importantes de investigación en la materia son: la jurídica dogmática, documental o teórica, la jurídica empírica, realista o de campo, así como la investigación jurídica mixta (García Fernández, 2015, 7-8), nuestro estudio se inscribe en el tipo empírico, es decir que se utiliza como fuente de información la observación del comportamiento de personas, de instituciones o de circunstancias en las que ocurren ciertos hechos.

Como veremos en párrafos por venir, este tipo de investigación se nutre de los resultados de técnicas como la observación de campo, las encuestas y las entrevistas, pero también del estudio de forma directa de las normas, así como de su cumplimiento real, además de su eficacia.

Se utiliza esta metodología ya que como dijo el Dr. Jorge Witker (citado en García Fernández, 2015, 8) la finalidad de este tipo de investigaciones es evaluar la finalidad y funcionamiento del derecho, es decir, se trata de estudiar el conjunto de realidades o factores económicos, políticos o psicológicos que rigen las normas jurídicas, con el objetivo de analizar la eficacia del orden jurídico vigente como medio de solución a problemas reales.

## **2. Instrumentos por utilizar.**

La revisión de la normatividad para el caso particular de Jalisco respecto del derecho de acceso a la información pública, posibilita a la investigación de dotarse de un contexto operativo – normativo de lo que hemos llamado estatus normativo. El estudio de las leyes y reglamentos permitirá crear un perfil normativo de la entidad federativa.

Lo anterior significa que el instrumento es un análisis normativo que, desde luego, requiere un desarrollo profundo que nos pueda aportar elementos para la reflexión en torno a la relación entre lo que podemos llamar calidad de la norma con su aplicación práctica en la realidad social y política del estado de elección.

Ahora bien, con el objetivo de allegarse de información para la elaboración de un contexto histórico y normativo del proceso político – legislativo que llevó a la armonización de la Ley de Transparencia, así como localizar las problemáticas –o su ausencia– en cuanto a la implementación de la norma y de sus adecuaciones, se recurrió a entrevistas con algunos de los actores del mencionado proceso.

En ese sentido, se consideró necesario utilizar la entrevista como instrumento de investigación. Una entrevista semi estructurada permitirá obtener conocimientos respecto del proceso legislativo de adecuación del marco normativo local al de orden nacional.

### **3. El tipo de muestra y de participantes.**

Como se ha mencionado hasta aquí, se trata de un estudio de caso respecto del proceso de cambio normativo que experimentó Jalisco en su Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En este sentido, ¿Por qué se eligió Jalisco como entidad federativa para realizar la investigación?

Desde un aspecto práctico y de viabilidad de la investigación, debe decirse que se trata del estado en que reside quien esto escribe, y por lo tanto permite llevar a cabo las distintas actividades propias del estudio planteado: la reconstrucción política – legislativa del proceso, así como el análisis de la implementación de la norma.

En cuanto a aspectos de fondo, es preciso decir que Jalisco ha sido una de las entidades federativas pioneras en el desarrollo de la normatividad en materia de transparencia y derecho de acceso a la información pública, lo cual dota de trascendencia al estudio de la armonización con la Ley General del entramado legal en la materia en el estado.

Además, según distintas mediciones de calidad de las leyes de transparencia en México, con relación a las mejores prácticas nacionales e internacionales en la materia, Jalisco se encuentra dentro de las entidades con mejores indicadores de calidad, aunque sin ser el mejor. Esto significa que al tener una normatividad que podríamos considerar promedio, puede ser ilustrativa para comprender algunas de las implicaciones de la armonización en otras entidades con evaluaciones similares en cuanto a sus normas.

#### **4. El tratamiento de la información.**

Ahora bien, ¿Qué se hará con la información recabada según el proceso hasta aquí descrito? El tratamiento de la misma tendrá las siguientes 3 vías:

Como ya se dijo, con el marco normativo de Jalisco se realizará un minucioso análisis en cuanto a sus características. A través de la construcción de una matriz que permita la comparación antes y después de los trabajos de armonización, se analizarán los elementos presentes (y sus detalles), así como las ausencias, siempre en función de las cualidades deseables que marca la Ley General.

Las entrevistas y la información hemerográfica permitirán la reconstrucción del proceso legislativo (pero también políticos) de adecuación de la ley local a la norma general. Para ello, el tratamiento de las notas informativas se organizará en orden cronológico, en fichas que retomen los aspectos más importantes, para con posteridad (en una fotografía completa) analizar el propio proceso para los fines planteados por la investigación.

Ese mismo material será útil para la construcción del capítulo en que se expongan las diferentes complejidades y problemas en la aplicación de la ley una vez armonizada con la norma general; tanto las conversaciones con los actores del proceso como la revisión de notas periodísticas dotará a la investigación de un contexto general donde se adviertan las dificultades mencionadas, y una vez que se tengan localizadas, se procederá a su análisis particular y minucioso.

## **Capítulo II. Marco teórico.**

### **Contextualizando el derecho de acceso a la información pública y la transparencia en un marco democrático.**

#### **Introducción**

Desarrollar una investigación completa y oportuna dentro del campo de estudio del Derecho que compete a este trabajo, implica forzosamente indagar en profundidad los antecedentes –tanto teóricos, como históricos–, así como el proceso de consolidación de las leyes de transparencia y acceso a la información; sólo de esta manera se contará con los elementos para realizar una serie de reflexiones en torno al papel que dichas leyes juegan en una sociedad contemporánea.

En este capítulo se buscará, primero, conformar un concepto del Derecho de Acceso a la Información, así como de la Transparencia, exponiendo sus orígenes y evolución a través de la historia de las sociedades, revisando además el desarrollo del discurso filosófico, vinculando las reflexiones a las nociones de Estado, libertad de expresión, publicidad y privacidad.

En un segundo momento, se problematizará en torno a la relación de ambos conceptos mencionados con la democracia como forma de gobierno, así como la manera en que se institucionalizan en las relaciones sociales, a través de las leyes, para procurar su cumplimiento y garantía.

El objetivo que se persigue con lo anterior es contar con los elementos teóricos e históricos que nos permitan reflexionar en torno a las características de la Ley en la materia en una entidad federativa de México en particular, sus procesos de cambios y de armonización con otras normatividades, así como su aplicación en la realidad política y social de la misma.

Para ello, dividiremos este marco teórico en 2 secciones principales:

En la primera de ellas, reflexionaremos en el plano teórico y filosófico respecto de los orígenes de los conceptos de información pública y de transparencia, con el objetivo de contextualizar en el plano de las ideas, nuestro objeto de estudio. En esta misma sección, consideramos necesario problematizar respecto de la relación entre la transparencia y la democracia, para con ello estar en condiciones de pensar la función de la norma como reguladora de las relaciones sociales en la materia que interesa a esta investigación.

En un segundo momento, y de manera general se definirá la información pública en función de la normatividad aplicable a Jalisco, con la finalidad de que el lector pueda estar en sintonía con el contenido del concepto que se utilizará en el resto del documento.

## **1. En la búsqueda de los orígenes para conformar conceptos. El contexto teórico – histórico de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública.**

### **1.1 Un poco de filosofía política para acercarnos a las ideas de la transparencia y la información pública.**

La transparencia y el acceso a la información, como características de un régimen democrático, y por lo tanto como derechos de ciudadanos protegidos por el Estado, no han sido la norma a lo largo de la historia de las sociedades. De hecho, según Rodríguez el derecho ciudadano a la información pública es una invención históricamente tardía (2004, p. 46).

De esta forma, la búsqueda de los orígenes conceptuales de ambos significados resulta esencial para conocer su evolución, y con ello, a través de la obra de diversos



pensadores y filósofos, estar en condiciones de reflexionar su relación con el Estado democrático, así como con otras nociones relacionadas.

Así, para hablar de Transparencia en el Estado, quizás lo más conveniente sea tomar prestada la metáfora de sociedad abierta que utilizó el filósofo de origen vienés, Karl Popper, y que resulta necesario contraponer a la noción de sociedad cerrada.

La sociedad cerrada (Muñoz, A. 2004):

...se caracteriza como una sociedad “mágica” totalmente incapaz de distinguir las leyes de la naturaleza de aquellas creadas por los seres humanos. La actitud mágica hace que la vida de los individuos trascorra en un círculo encantado... de normas y costumbres que se reputan tan inevitables como la salida del sol... a menudo, acompañado por la creencia de que tales uniformidades son impuestas por una voluntad sobrenatural... La sociedad cerrada es autoritaria y rechaza la crítica. Ni las leyes, ni los mitos, ni la autoridad de los jefes pueden ser puestos en duda, lo cual provoca una gran rigidez en las costumbres sociales...

Por el contrario, la “sociedad abierta”:

...es racional y laica, y es capaz de separar lo convencional [lo acordado o convenido por los humanos] de lo que no lo es, considerando a las instituciones como creaciones de los seres humanos... se practica de forma sistemática el espíritu crítico, regido por la razón que explica la aparición de las ciencias y la filosofía... las leyes políticas ya no tienen el carácter de tabú en las sociedades abiertas. En ellas se ha abandonado la creencia de que son impuestas por una voluntad sobrenatural, se pasa a reconocer que pueden ser

propuestas y modificadas por las decisiones personales de los individuos y no generan rigidez sino flexibilidad...

Nos dice Rodríguez (2004, 13) que según Popper, es en las reflexiones de Platón donde “encontramos la primera gran defensa política de [lo que él denomina] la sociedad cerrada, es decir, un régimen organicista y totalitario que ahoga las libertades individuales con los argumentos de que la verdad sólo está en el Estado y de que la justicia consiste en que cada uno ocupe el lugar que le corresponde en una jerarquía de escalones inamovibles”, y acorde a dicha jerarquía, el ejercicio del poder (político) “sólo es legítimo para quienes son intelectualmente superiores”, pues “[conocer] la verdad, es privilegio de una minoría, y ese privilegio es la clave del gobierno, la llave de la sabiduría política”.

Esta teoría platónica del poder también fue la primera versión de la *tecnocracia* o gobierno de los expertos, y según Norberto Bobbio “La tecnocracia y la democracia son antitéticas. La democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo; por el contrario, la tecnocracia pretende que los que tomen las decisiones sean los pocos que entienden de tales asuntos” (Rodríguez: 2004, 13) Así pues, el conocimiento que permite tomar estas decisiones y que posee este grupo no es patrimonio popular, sino especialización y saber científico.

A este conocimiento, lo que podríamos llamar claves exclusivas y excluyentes, y que capacitaban a la aristocracia intelectual para gobernar, a estos secretos que hacen posible el ejercicio del poder, Aristóteles (384-322 a.C.) los llamó, posteriormente, *Sophismata*, y el historiador latino, Tácito (55-120 a.C.), fue el primero en denominarlos *arcana imperii*:

“Arcana (proveniente de una raíz indo-europea, *arek*) significa secreto, algo que se retiene o guarda. Pero *arcana imperii* no se refiere sólo a secretos del imperio o del Estado, sino a verdades que poseen un sentido casi sagrado, ritual, es decir, a misterios insondables de la

política [...] no se reducen a la condición de información llana sobre las cuestiones públicas, sino a información selecta, privilegiada, que define como sujeto de poder a quien la posee y administra [...] inviste de poder a sus sujetos, pues no es sólo una relación cognoscitiva (saber más que otros), sino una relación política: dominar o gobernar a otros en razón de ese saber (Rodríguez: 2004, 13).

Aristóteles en su libro la Política, asoció las *sophismatas* con las “*sofisterías constitucionales*” destinadas a engañar al pueblo y que impiden garantizar la seguridad de las propias constituciones. Se trata de ofertas aparentes de derechos que ocultan una intención desconocida para quien las recibe. Son “secretos que permiten el ejercicio del poder sobre la base del ocultamiento y la simulación [...] son piezas del conocimiento, del saber como forma del poder, que hacen posible que se gobierne a los súbditos según los intereses particulares de los gobernantes y que se marque una distancia insalvable entre quienes son gobernados y quienes gobiernan.”

Se podría decir, entonces, que los *arcana imperii* son la forma que toma, en el pensamiento de raíz platónica y en las sociedades inundadas por éste, esa imposición sobrenatural de las costumbres y normas del que se hablaba más arriba al respecto de las sociedades cerradas. El Estado fundado sobre la base de éstos se extendió a Roma. Plinio el Viejo los llamaría *libertatis umbra*, y el neoplatónico Justino, *blandimenta imperii* (Rodríguez: 2004, 16).

En resumen, los *arcana* son, según Rodríguez (2004) lo que actualmente denominaríamos “secretos de Estado”, y están en la base de lo que posteriormente se conocerá como “razón de Estado”, de la cual hablaremos más adelante en este mismo apartado. Baste ahora agregar que, como dice Bobbio, en la categoría de los *arcana* están comprendidos dos fenómenos diferentes, aunque estén estrechamente vinculados: el fenómeno del poder oculto o que se oculta y el del poder que oculta, es decir, que esconde escondiendo.

En otras palabras, podemos decir que en este contexto que hemos descrito, todo aquello que motiva las decisiones de los gobernantes, las decisiones de aquellos en el poder, permanece oculto para los gobernados, por una parte, y por la otra, que aquello que da poder (los *arcana*) se sustrae del escrutinio de los otros, los que no ostentan el poder, como forma de preservar el poder mismo.

En resumen, los *arcana imperii* o secretos de Estado, son un ejemplo de censura informativa y limitación de acceso al conocimiento e información que pertenece a la esfera política, lo que nos llevará a analizar una relación histórica entre tales limitaciones y los regímenes autoritarios.

Continuando con este desarrollo en cuanto a la formación de una idea de transparencia desde la filosofía política, es preciso mencionar que durante el medioevo (S. IV al XV) la ostentación del poder político fue auspiciada por el poder eclesiástico, el cual también poseía sus propios secretos, llamados *arcana ecclesiae*, y que son “las razones y verdades profundas que invisten de sacralidad a los ministros religiosos que los detentan” (Rodríguez: 2004, 16), y el máximo detentor de estos era la figura del Sumo Pontífice.

En este sentido, durante la Edad Media la plenitud del poder residía en el Pontífice, y en ello residía su potestad de ratificar los poderes terrenales de las aristocracias militar y feudal, mismo que emanaban del poder del Papa, y por tanto del poder de Dios.

Entonces, en el medioevo los *arcana imperii* son simultáneamente, *arcana ecclesiae*: misterios trascendentes que se entienden como verdades indiscutibles.

Es hasta después del siglo XVI, con la aparición del Estado como figura, que presenciamos una separación entre los misterios políticos y los religiosos. Con Nicolás Maquiavelo la política se comprende como fenómeno con intereses propios, así como independiente y autónomo de la moral o la economía, por ejemplo.

Es justamente en ese momento donde podemos hablar de secretos de Estado, ya que la información antes desarticulada, ahora es sustento de la toma de decisiones de la política que racionalmente sigue sus propios intereses, y que busca ser el medio para mantener y perpetuar el poder. En este sentido, tras la aparición del Estado, la política no es sólo aquello que ejercen quienes poseen sus secretos (los *arcana imperii*), sino que “el propósito de la política es la obtención y la conservación del poder [y], la razón de Estado será el criterio para el discernimiento constante de ese propósito” (Rodríguez: 2004, 19).

Sabemos que a esta primera forma de Estado, que predominó aproximadamente desde el siglo XVI hasta buena parte del XVIII, se le conoce como absolutismo, y que tuvo entre sus grandes teóricos al propio Maquiavelo y al filósofo inglés Thomas Hobbes (1568-1679)

En el absolutismo hobbesiano, el soberano no necesita discutir, dar a conocer las razones de sus decisiones a los ciudadanos, ni mucho menos hacerlos partícipes del ejercicio de la política. Se sigue entonces que los intereses del Estado deban protegerse contra el ejercicio de algunas libertades de los ciudadanos, principalmente las que permiten el pluralismo de valores, ideologías y religiones. Además, se requiere una imposición de la verdad (lo que conocemos como doctrina oficial) con miras a evitar el desorden, la inseguridad y el caos, salvaguardando la paz con la restricción de la libertad de credo y de expresión.

En sincronía con el absolutismo, en el modelo Hobbesiano, el secreto de Estado es un elemento indispensable para la toma de decisiones y el mantenimiento del orden; y más allá, es el soberano quien decide qué opiniones y doctrinas son adversas y cuáles conducen a la paz, decidiendo incluso quién deberá examinar el contenido de los libros antes de que sean publicados.

Como sabemos, el absolutismo empieza a resquebrajarse en el siglo XVII con las revoluciones inglesa (1642-1660), la norteamericana (1688) y la francesa. Es a partir del liberalismo como corriente de pensamiento, que se comienza a priorizar las razones de los individuos por encima de las razones de Estado.

Así, la teoría liberal del Estado representa un salto crucial en la concepción del mismo. A diferencia del absolutismo, para el pensamiento liberal el ejercicio del poder político no está al servicio de una clase privilegiada, pero al contrario, busca la construcción de un Estado transparente que esté limitado o contenido por las libertades fundamentales de los ciudadanos.

Aunque no es posible afirmar que el Estado liberal fuera democrático desde su nacimiento, es vital advertir que uno de sus grandes aportes filosóficos es la justificación de la concentración de poder político en el propio Estado, en virtud de ser representante de la voluntad de los ciudadanos.

Se considera al filósofo inglés John Locke (1632-1704) como el padre de la teoría liberal del Estado, en la que se piensa al poder político como mandatario de los ciudadanos y carente de intereses propios. Como decíamos, bajo esta teoría se considera que el origen del Estado se explica como un acuerdo, pero no de la renuncia a las libertades de los individuos, sino del derecho a castigar, es decir, del ejercicio de la justicia (Rodríguez: 2004, 22).

Bajo las ideas liberales, se presupone la protección de los derechos fundamentales del individuo, que desde luego incluye la corporalidad de su persona, hasta sus decisiones y libertad. Es por ello que el Estado liberal carece de autoridad para restringir las libertades fundamentales de las personas, como la libertad de expresión, de conciencia o religiosa.

Así, el aporte del discurso liberal cambia la concepción respecto de las verdades de Estado, pues con la justificación del poder político que explicamos párrafos arriba,

nos damos cuenta que no existe nada en el propio Estado que pueda estar antes en los derechos de los individuos.

De ello se desprende la idea de que no existen verdades de Estado, ni por ello, secretos que deban ser preservados de la mirada de los ciudadanos, es decir, que para el liberalismo no deben existir los *arcana imperii*, y por ello tampoco una clase privilegiada en cuanto al manejo de la información.

De igual forma es preciso mencionar que en la conformación de la idea de publicidad de la información en poder del Estado, tiene un papel importante la separación entre las esferas de lo público y lo privado en la vida social.

Como veíamos, en la tradición absolutista no es posible registrar fronteras precisas entre lo público (lo propio del Estado) y lo privado (lo que corresponde a cada individuo); en la tradición liberal, en cambio la legitimidad misma del Estado se funda en la claridad y precisión de esa frontera (Rodríguez: 2004, 32). Mientras lo privado se define en función de todo aquello que quedaba fuera del aparato gubernamental, lo público es –en contraposición– el poder político, todo aquello que garantiza el Estado, tal como tutelar la garantía de las libertades individuales.

Bajo el pensamiento liberal, únicamente se mantiene restringida la información respecto de la seguridad de la nación, así como aquella información del tipo financiero o económico que suele considerarse estratégica o de suyo delicada.

Lo que subyace en esta restricción a la publicidad de la información es la protección de la seguridad del Estado, tanto interna como externa, cerrando el acceso a la información por los riesgos que conllevaría publicarla.

Concluyendo con esta propuesta de reflexión filosófica, podemos decir que el liberalismo que hemos descrito, esculpió en un primer momento la idea que actualmente tenemos respecto de la posibilidad de acceder a la información

generada por el Estado –o en su resguardo–, esto es así, ya que el modelo democrático de organización política presupone que los ciudadanos tiene el derecho de tomar decisiones sobre lo público, por lo cual la información se convierte en un patrimonio popular o común.

En un marco de reflexión desde la liberal democracia, para Bobbio (1987, 23) la publicidad de la información es importante no sólo para que los ciudadanos puedan conocer las acciones de quienes les gobiernan, pero también como medio de control de las mismas, además de mantener a las administraciones en el sendero de la ley, evitando que se desvíen o que se genere la influencia perniciosa de los poderes invisibles o fácticos.

### **1.2 Breve desarrollo histórico de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública.**

Los antecedentes más remotos del derecho al acceso a la información datan de las prácticas burocráticas de la China Imperial. Desde sus orígenes la política china se vio influencia por la filosofía de Confucio (551 a.C. - 479 d.C.) la cual se caracterizaba por el principio de *guía moral*. De acuerdo a este principio, era indispensable que los gobernantes fueran asesorados por personas que destacaran por su integridad y sabiduría (Martínez, O. 2005).

La filosofía confucionista influyó en la organización de la Administración Pública China desde los primeros grandes imperios. Por ejemplo, para evitar las prácticas de nepotismo y asegurar que los funcionarios cumplieran cabalmente con sus responsabilidades, durante el periodo de la dinastía Han (206 a.C.-221 d.C.) se estableció el Ministerio de Censura (una especie de contraloría) por medio del cual se establecía que todo funcionario fuese vigilado por otro de menor rango. A su vez, se implementó la propuesta de que los servidores públicos fuesen designados de acuerdo a su talento y no a su linaje, como se hacía anteriormente, convirtiéndose



así en pioneros de los procesos de selección en la administración pública (Martínez, O. 2005).

Tomando como referente las prácticas burocráticas de la China Imperial, Anders Chydenius (1729-1803) filósofo y diputado sueco-finlandés, impulsó en 1776 la primera ley de acceso a la información gubernamental, denominada "*Freedom of Press and the Right of Access to Public Records Act*", iniciativa que surgió de un movimiento político de liberación, encabezado por el Rey de Suecia Gustavo III (1746 –1792) en 1772 (Martínez, R., 2009).

Respecto de esta ley que hoy conocemos como *derecho de acceso a la información pública*, el propio Chydenius afirmó que: "si la Constitución no lograra nada más, de todos modos nuestra nación cambiará con la acción de esta ley que ha nacido a su amparo" (Ackerman, J y Sandoval, I., 2008).

El aporte de los suecos en materia de modernización democrática tardó varias décadas en producir un efecto en las demás naciones del mundo, y no fue hasta 1888 que otro país, Colombia, implementó una medida similar a través de su *Código Político y Municipal*, mismo que permitía a las personas solicitar documentos en poder de dependencias y archivos gubernamentales; hecho histórico que Martínez (2009) ha catalogado como "un tibio intento" por implementar el derecho al acceso a la información.

En 1951, Finlandia marcó precedente con la creación de la ley *Act on the Openness of Government Activities* (Martínez R, 2009). Estados Unidos hizo lo propio en 1966 promulgando la ley nombrada *Freedom of Information Act*, la cual garantizaba que toda agencia gubernamental debía responder a cualquier pedido específico de información sobre los archivos, fichas, informes, etc., dentro de un período limitado de tiempo. Además, obligaba a cada ente público a publicar trimestralmente las disposiciones adoptadas o promulgadas durante ese periodo (Navarro, F. 2006).

La necesidad de regular este derecho se diseminó gradualmente a lo largo del mundo. En la década de los setenta, Francia, Canadá e Italia dictaron normas similares a la estadounidense, mientras que las constituciones de Grecia (1975) Portugal (1976) y España (1978) fueron las primeras en incorporar el derecho de libre acceso a la información a sus textos (Navarro, 2006). En el caso específico de México, la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, adquirió vigencia a partir de junio del año 2002 (Martínez R, 2009).

Para 1990 sólo 13 países habían adoptado leyes nacionales sobre libertad de información, sin embargo, en la actualidad hay más de 90 leyes aprobadas en la materia en países de todo el mundo, y hay otras 20 o 30 en estudio (Organización para las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura, UNESCO, Sin Fecha).

## **2. La relación entre la libertad de expresión y el derecho de accederse a la información: un antecedente para contextualizar nuestro estudio.**

La libertad de expresión es la piedra angular de toda sociedad que se considere democrática, ya que sin individuos facultados para opinar, expresarse, proponer y cuestionar, no existiría posibilidad alguna del ejercicio y la protección de las demás libertades. Norberto Bobbio (1992) reconoce cuatro grandes libertades: la libertad personal, la libertad de pensamiento, la libertad de asociación y la libertad de reunión; siendo la libertad de expresión una consecuencia de la libertad de pensamiento.

Por otro lado, el concepto de libertad es para Robert Alexy “uno de los conceptos prácticos más fundamentales y, a la vez, menos claros”. De ahí las dificultades para delimitar jurídicamente su contenido. Para este autor, la base del concepto de libertad es una relación entre “el titular de la libertad, un impedimento de la libertad y un objetivo de la libertad” (en López-Ayllón, 2000, 165).

Para Pérez E. (1992) la libertad de expresión surge desde que el hombre existe, es inherente al ser humano y parte desde el mismo momento que el derecho a la vida, sin embargo, tuvieron que pasar varios siglos para que fuese considerada como tal. Si bien la libertad de expresión no fue considerada derecho fundamental hasta 1948, su desarrollo data de varios siglos atrás. Entre los antiguos griegos y los romanos pueden encontrarse frases antológicas en defensa de la libertad de expresión. Por ejemplo, Demóstenes afirmaba que no podía caer sobre un pueblo peor desgracia que la “privación de la libertad de palabra” (Darbishire, H. 1994).

La censura, sin embargo, estuvo presente durante siglos en la historia de la humanidad y en algunos casos, como lo ocurrido durante la época Santa Inquisición, externar una opinión distinta a la impuesta por la Iglesia y el Estado tenía consecuencias fatales. Para Ansuátegui, F. (1991), no fue hasta el siglo XVIII, durante la Ilustración, que comenzó a afianzarse la noción de tolerancia, basada en la idea de que la verdad absoluta no existe. De ahí nació la noción contemporánea de libertad, expresada en la famosa frase que se le atribuye al pensador francés Voltaire: “No estoy de acuerdo con lo que usted dice, pero defenderé hasta la muerte su derecho a decirlo”.

Como consecuencia de las guerras y revoluciones que surcaron al mundo durante el siglo XVIII, la noción social de libertad evolucionó. De acuerdo a Darbishire H. (1994) los revolucionarios de la época consideraron necesario exaltar los valores que despertaron su lucha, dando pie, por ejemplo, al surgimiento de la Declaración de Independencia en América del Norte o la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en Francia, documentos en los cuales los derechos eran considerados como libertades y, por consiguiente, no estaban sometidos a la intervención del Estado.

El 26 de agosto de 1789 se promulga la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, donde se reconoce en forma clara el “Derecho a la Libertad de Expresión” en sus artículos 10 y 11, estipulando que:

“Nadie debe ser inquietado por sus opiniones incluso religiosas, en tanto que su manifestación no altere el orden público establecido por la ley. La libre difusión de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede por tanto hablar, escribir e imprimir libremente, salvo las responsabilidades que el abuso de este literal produzca en los casos determinados por la ley.”

Siendo entonces éste el antecedente más desarrollado que sirvió de base para el avance posterior del concepto actual de la Libre Expresión (Claros, C., Darío, E., Cruz, R., 2002).

En la segunda mitad del siglo XIX, y a consecuencia del acelerado desarrollo tecnológico de la época como la invención del telégrafo y el teléfono, fue posible compartir información casi de manera inmediata, lo que trajo consigo la creación de las primeras agencias de noticias (Jiménez, V. 2008). Esto creó las condiciones para dar a conocer de manera constante los acontecimientos más actuales a la población en general. Sin embargo, tal como apunta Derbishire H. (1994) “hubo una libertad mucho mayor que antes para enviar y recibir ideas e informaciones pero al mismo tiempo aumentaron las posibilidades de ejercer un control y una manipulación sutilmente perfeccionados de la información”.

Considerando el dominio de los medios de información con fines de propaganda belicista se hizo urgente regular los derechos fundamentales, entre ellos, el de la libertad de expresión. Después de la Segunda Guerra Mundial, en 1948, la libertad de expresión fue reconocida como derecho fundamental en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 19 refiere que:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones,

el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".

Los países que integran la Organización de los Estados Americanos (OEA) se sumaron a esta protección del derecho humano en 1969, cuando se suscribió la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como el *Pacto de San José de Costa Rica*. En el numeral 1 del artículo 13 del mencionado instrumento claramente se expresa que:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección” (OEA, 2007).

Desde la perspectiva de la libertad de expresión, podemos considerarnos libres en la medida en la que se nos permita expresar nuestras ideas, sentimientos, emociones, etcétera, sin que el poder político nos impida hacerlo, pero también en la medida en que nadie nos obligue a expresar algo que no deseamos manifestar.

La organización internacional Artículo 19, dedicada desde 1987 a defender el derecho a la libertad de expresión, afirma que a nivel individual la libertad de expresión es clave para el desarrollo, la dignidad y la realización de cada persona. Gracias a este derecho la gente puede obtener conocimiento acerca de su entorno y del mundo externo al intercambiar ideas e información libremente con los demás, lo que los hace más capaces de planificar sus vidas y de trabajar. Por otra parte, los ciudadanos se sienten más seguros y respetados por el Estado si pueden expresar sus opiniones (Artículo 19, Sin Fecha).

A su vez, a nivel nacional, la libertad de expresión es necesaria para que exista un buen gobierno y consecuentemente para el progreso económico y social. De acuerdo

a Artículo 19 (sin fecha) la libertad de expresión y la libertad de información contribuyen a la calidad gubernamental en diversas formas:

1. Ayudan a asegurar que el Estado sea administrado por gente competente y honesta. El escrutinio de los medios sobre el gobierno y la oposición ayuda a exponer la corrupción y otras irregularidades e impide una cultura de deshonestidad.
2. Promueven la buena gobernanza al permitir que los ciudadanos eleven sus preocupaciones a las autoridades. Si la gente puede expresar sus opiniones sin miedo y se permite a los medios reportar lo que se dice, el gobierno puede tomar conocimiento de cualquier preocupación y ocuparse de ésta.
3. Aseguran que las políticas y leyes nuevas sean cuidadosamente consideradas. A través del debate público, los miembros del público con opiniones útiles sobre un tema pueden ofrecer al gobierno un “mercado de ideas” de donde elegir.
4. Promueven la implementación de otros derechos humanos. Ayudan a mejorar las políticas gubernamentales en todas las áreas, incluyendo derechos humanos.

El conocimiento y ejercicio de sus derechos es un proceso político que ayuda a las personas a tomar el control de sus propias vidas. Esto sólo se puede conseguir mediante el acceso a información precisa, justa e imparcial que represente una pluralidad de opiniones. López-Ayllón, (2000) señala que el derecho a la información (o la libertad de expresión o la libertad de información) comprende así tres facultades interrelacionadas: las de buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones o ideas, de manera oral o escrita, en forma impresa, artística o por cualquier otro procedimiento. En este sentido, tal derecho incluye las libertades tradicionales de expresión e imprenta, pero es más amplio debido a que extiende la protección no

sólo a la búsqueda y difusión, sino también a la recepción de informaciones, opiniones o ideas por cualquier medio.

En la actualidad está establecido que el derecho de acceso a la información constituye un derecho fundamental por considerarse una prerrogativa básica e indispensable de todo ser humano. Villanueva, E. (1998), sostiene que el derecho de acceso a la información “es la garantía fundamental que toda persona posee a atraerse de información, a informar y a ser informada”.

De la definición antes citada se establecen los tres aspectos más importantes que comprende dicha garantía fundamental:

a) El derecho de atraerse de información, que incluye las facultades de:

- i) acceso a los archivos, registros y documentos públicos,
- ii) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.

b) El derecho a informar incluye:

- i) las libertades de expresión y de imprenta y,
- ii) el de constitución de empresas y sociedades informativas.

c) El derecho a ser informado incluye las facultades de:

- i) recibir información objetiva y oportuna,
- ii) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y,
- iii) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna (Martínez, R. 2008).

Transportando esta formulación al derecho a la información podemos enunciar que éste consiste en que cualquier individuo puede, en relación con el Estado, buscar, recibir o difundir –o no hacerlo– informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio, y que tal individuo tiene frente al Estado un derecho a que éste no le impida

buscar, recibir, o difundir –o no lo obligue a buscar, recibir o difundir– informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio (López-Ayllón, 2000, p. 165).

El derecho de acceso a la información comprende a su vez un derecho subsidiario, denominado como derecho de acceso a la información pública, el cual es definido por Villanueva, E. (1998) como:

“la prerrogativa a acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática”.

El derecho de acceso a la información pública se desarrolla a partir del principio de que la información en posesión de los poderes del Estado es un bien público, cuya titularidad reside en la sociedad. Por otra parte, y en razón de que a partir de este derecho se permite a los gobernados conocer la actuación del Estado, el derecho de acceso a la información pública se constituye como una herramienta que permite la transparencia del actuar del gobierno, característica fundamental de todo Estado que se precie de ser democrático (Martínez, R. 2008 ).

### **3. Democracia y derecho de acceso a la información pública: ¿una relación dialéctica?**

Democracia, etimológicamente, *gobierno del pueblo*, es un sistema de organización política que se caracteriza porque todos los ciudadanos tienen el derecho de participar e influir en el proceso de toma de decisiones. En términos teóricos la democracia hace posible el adecuado funcionamiento del Estado a través de mecanismos de participación que le confieren legitimidad al representante. En resumen, además de una forma de gobierno, es una forma de convivencia social que origina las condiciones para que los ciudadanos radicados en determinado territorio sean libres e iguales ante la ley.



Tras la evolución de esta forma de gobierno, el término ha adquirido otros matices que rebasan y enriquecen el significado etimológico, de tal manera que en la actualidad el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas son pilares fundamentales del Estado Democrático Moderno (Martínez, 2009). En numerosos países del mundo, incluido México, se han creado instituciones y legislaciones orientadas a velar por el derecho de acceso a la información.

La vida democrática depende de la construcción de un espacio público informado. Así, en condiciones iguales, cuanto mayor sea el grado de accesibilidad pública al derecho tanto mejor será el estado de derecho. Dicho de otro modo, sin información el Estado de Derecho no es posible ni viable (López-Ayllón, 2000).

### **3.1 Los derechos humanos como límite al poder en la democracia.**

Como ya se ha expuesto en este capítulo, desde la formación de los Estados ha existido una división, a veces invisible, otras explícita, entre gobernantes y gobernados. Para los primeros es primordial justificar su derecho de gobernar, lo que a su vez implica ordenar y detentar poder político. Por su parte, los ciudadanos buscan el reconocimiento de sus derechos y aspiran a conseguir un mayor margen de participación en las decisiones sobre los asuntos de la vida pública (Landívar 2015).

De acuerdo a Landívar (2015), esta tensión entre ambas partes del gobierno encontró su punto de quiebre en la revolución francesa, la cual fue una lucha de los ciudadanos franceses contra el absolutismo monárquico, en defensa de tres principios fundamentales: libertad, igualdad y fraternidad. Esta revolución tuvo como consecuencia la promulgación de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, cuyo espíritu sirvió de base para la posterior aprobación de la constitución francesa y el resto de constituciones influidas por el pensamiento liberal.

Para Loewentein (1967) el constitucionalismo surge ante la necesidad de limitar el poder absoluto y establecer una justificación espiritual, moral o ética de la autoridad que remplazara el autoritarismo, característico de los gobiernos monárquicos. Como resultado de tales pugnas, gradualmente los gobernantes crearon mayores condiciones para reconocer y salvaguardar los derechos de los gobernados. Cada victoria conseguida por los individuos ante la autoridad se convirtió en un precedente para la conformación de una estructura legal en contra del abuso del poder (Landívar 2015).

Pese a los avances en términos democráticos y constitucionales posteriores a la revolución francesa, no sería hasta después de la Segunda Guerra Mundial que los principios constitucionales alcanzarían su máximo reconocimiento. Para ese entonces, no sólo era imperiosa la necesidad de proteger los derechos de los individuos, sino que también se hicieron evidentes los riesgos que representa la existencia de un poder que esté por encima de las leyes y de la constitución.

Las experiencias documentadas durante la Segunda Guerra Mundial conmovieron las conciencias de los países considerados potencias mundiales y en razón de ello se conformó la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como ente internacional encargado de preservar la paz en el mundo (Landívar 2015). Tras la conformación de la ONU se suscribiría también la antes mencionada Declaración Universal de Derechos Humanos, en 1948.

Según Dworkin (2006), los derechos humanos encuentran su fundamento en dos principios de la dignidad humana: el del valor intrínseco de la vida y el de la responsabilidad personal en la realización de dicho valor en la propia vida. Aceptar tales principios supone colocarle límite a las actuaciones de un gobierno, puesto que la legitimidad de éste depende directamente del respeto a dichos principios.

El objetivo de los derechos humanos es señalar el nivel de tolerancia admisible frente a las decisiones políticas democráticas, por tal razón la dignidad humana es su razón

de ser y su fundamento (Arango, 2005). Los derechos humanos limitan el ámbito de posibilidades políticas, lo que para Arango (2005) significa que no todo está a disposición de la voluntad de las mayorías.

Norberto Bobbio señaló: “Donde no hay poder capaz de hacer valer las normas impuestas por él, recurriendo en última instancia a la fuerza, no hay derecho, no hay otro derecho que el existente, directa o indirectamente reconocido por el poder político” (Bobbio en Montoya, M. 2005 pág. 90)

Esto quiere decir que, si bien la Constitución y las normas necesitan de la ayuda del poder público para hacer efectivos sus lineamientos, estos poderes deben restringir sus actuaciones al marco establecido y permitido por la propia norma; de lo contrario sus acciones carecerían de legitimidad, convirtiéndose en abuso de poder. Citando a Valdívar (2015): “el Poder solamente dentro del Derecho es autoridad, fuera de él es tiranía”.

En este sentido, y una vez abordado el derecho de acceder a la información como un derecho humano, es preciso apuntar que la democracia (para serlo) defiende a las personas de la arbitrariedad del poder otorgándoles principalmente dos derechos: “libertad cuando insiste sobre la limitación del poder del Estado e igualdad cuando define más directamente un principio de resistencia al reparto desigual de los recursos económicos y políticos” (Touraine, 2000, 63).

Comprendemos el derecho de acceso a la información pública como límite al poder del Estado, en la medida en que el primero permite el ejercicio informado de otros derechos; la autodeterminación se puede comprender a través de la participación en la formación de los gobiernos y de las autoridades, así como en la aprobación de la política, ya que esto permite que el ciudadano no sólo obedezca a las leyes y a las autoridades, sino que se obedece a sí mismo, a partir del ejercicio de distintos derechos.

La limitación del poder a través de los derechos humanos nos resulta de trascendencia en este estudio, ya que donde éstos no existen o no se garanticen, no sólo no será posible la democracia, sino que las personas no podrán asumirse como ciudadanos, ni participar en la construcción de la vida colectiva.

### **3.2 La ley como articuladora de las relaciones sociales en democracia.**

Como se dijo en la introducción de este capítulo, se pretende reflexionar sobre el papel que juegan las normas en la regulación de las relaciones políticas y sociales. En otras palabras, en una investigación respecto de la forma en que las leyes influyen en el desarrollo de un derecho en particular, resulta fundamental preguntarnos cómo las leyes se relacionan con un régimen democrático.

La palabra *derecho*, en su sentido etimológico, del latín *directus*, significa lo recto, lo rígido, lo adecuado. Para precisar el sentido de Derecho que nos importa, es necesario vincularlo a la noción de *ley*: las leyes sociales son producto de la acción de los hombres y, por más firmemente establecidas que estén, pueden ser transformadas por la propia acción humana. Así, podemos considerar el derecho como un conjunto de normas, llamadas leyes que rigen la actividad humana en sociedad y cuya inobservancia amerita algún tipo de sanción (Aragón, 1989).

A través de la Constitución, el Estado se compromete a que la realización de todos sus actos tenga la forma de leyes y a que el contenido de éstas procure los derechos fundamentales. En tanto, los representantes del pueblo legitiman sus actos con los derechos y los corrigen si ellos contradicen la Constitución, es decir, el Estado es un estado de derecho.

Retomando las formulaciones previas, podemos enunciar que el derecho a la información consiste en que cualquier individuo puede, en relación con el Estado, buscar, recibir o difundir – o no hacerlo- informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio. En caso de una violación por parte del Estado, el individuo tiene una

competencia específica para su protección que, en el caso del derecho mexicano, se configura a través del juicio de amparo como medio genérico de protección de las garantías individuales (López-Ayllón, 2000).

La transparencia es un recurso clave para que la ciudadanía pueda desarrollar una influencia directa sobre la administración pública. En concreto, “la transparencia puede ayudar a mejorar la calidad democrática de las decisiones y políticas públicas y a potenciar los otros medios de democratización de la administración pública” (Cunill Grau, 2006, pág. 26).

Tal como hemos argumentado previamente, el acceso a la información como derecho y como política pública, se encuentra íntimamente ligado a las ideas de democracia y gobernabilidad democrática. En efecto, si comprendemos que el acceso a la información pública es una prerrogativa que permite a los ciudadanos conocer cualquier tipo de información generada por el Estado y su administración pública, estamos estableciendo como premisa que a través de este derecho los ciudadanos pueden ejercer su “ciudadanía”, sustento básico de la democracia.

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública fortalece la participación ciudadana, las políticas públicas, la gestión pública y por ende la gobernabilidad democrática. Al mismo tiempo, permite reforzar la legitimidad del sistema democrático incorporando al ciudadano en los procesos de deliberación, gestión y evaluación de las políticas públicas.

### **3.3 ¿Cómo se relacionan la democracia, la transparencia y el acceso a la información pública?**

El derecho a la información, como ya se ha mencionado, comprende tres facultades interrelacionadas: las de buscar, recibir, o difundir informaciones, opiniones o ideas, de manera oral o escrita, en forma impresa, artística o por cualquier otro procedimiento (López-Ayllón, 2000), y por ello afirmábamos que, en relación al

derecho de acceso a la información, podemos enunciar que éste consiste en que cualquier individuo puede, buscar, recibir o difundir información, opiniones e ideas por cualquier medio.

Para el mismo autor (2000), en el derecho mexicano existen tres libertades: la libertad de buscar, libertad de recibir y libertad de difundir, las cuales tienen una cobertura amplia y protegen la emisión o recepción de informaciones y opiniones por cualquier medio o procedimiento. A éstas tres en conjunto las podemos denominar “derecho a la información”.

Siguiendo el pensamiento de López-Ayllón (2000), desde la perspectiva estricta de las libertades fundamentales se pueden hacer las siguientes afirmaciones:

1. Toda libertad de derecho fundamental es una libertad que, por lo menos, existe en relación con el Estado.
2. Toda libertad de derecho fundamental que existe en relación con el Estado está protegida directa y subjetivamente por un derecho igual que permite al titular del derecho hacer aquello para lo que tiene la libertad.
3. La libertad protegida consiste en la vinculación de una libertad protegida y en un derecho al no impedimento, es decir, a no estorbar u obstaculizar la realización de las acciones protegidas.
4. El derecho al no impedimento por parte del Estado es un derecho a una acción negativa. A los derechos a acciones negativas corresponden prohibiciones a esas acciones.
5. Cuando se habla de derecho fundamental como derecho de protección, se hace referencia, a los derechos frente al Estado, a acciones negativas que protegen las libertades de derecho fundamental. Estos derechos están

vinculados con las competencias para hacer valer jurídicamente sus violaciones (López-Ayllón, 2000, p. 164).

Reformulando las proposiciones anteriores, puede decirse que existe un derecho de libertad negativa frente al Estado cuando existen tres elementos: una libertad jurídica, un derecho frente al Estado para que no impida ciertas acciones y una competencia para hacer valer jurídicamente sus violaciones (López-Ayllón, 2000, p. 164).

En síntesis, el adecuado ejercicio de la libertad implica una tolerancia mayor hacia las expresiones que se emiten sobre asuntos que poseen gran relevancia social. El control democrático por parte de la sociedad, a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública, razón por la cual debe existir un mayor margen de tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas en el curso de los debates políticos o sobre cuestiones de interés público.

Por otra parte, el acceso a la información bajo el control del Estado favorece la participación en la gestión pública (Asunto, M. & Velázquez, L., 2004) y, sin duda, puede limitar la corrupción y disminuir los abusos de poder. Además, Cunill Grau (2006) menciona que la transparencia puede ir todavía más allá; por ejemplo, promover el reequilibrio de las relaciones de poder, en otras palabras, producir más democracia.

Cunill Grau (2006) también refiere que la transparencia es un recurso clave para que la ciudadanía pueda desarrollar una influencia directa sobre la administración pública. En concreto “la transparencia puede ayudar a mejorar la calidad democrática de las decisiones y políticas públicas y a potenciar los otros medios de democratización de la administración pública” (Cunill Grau, 2006, pág. 26).

Según Ontiveros (2005) es factible explicar el origen de la transparencia, como una vertiente del derecho de acceso a la información pública, con el objetivo de abatir la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas al tener éstas la posibilidad de utilizar las leyes de acceso a la información como herramienta para mejorar la toma de decisiones.

Considerando las implicaciones que la transparencia tiene dentro de la democracia, en las últimas décadas gran cantidad de países se han abocado al establecimiento y consolidación del derecho de acceso a la información como una herramienta encaminada a la transparencia de la gestión gubernamental y de la rendición de cuentas, características esenciales de cualquier democracia moderna, En conclusión: “Un Estado democrático, es aquel que provee de información cierta y sistemática a su sociedad” (Jeremy Rifkin en Martínez 2008 pág. 22).

#### **4. La información pública a manera de glosario: el concepto fundamental en las leyes de transparencia y acceso a la información pública.**

En este apartado presentaremos a manera de definición, el concepto de información pública como uno de los principales conceptos que conforma la normatividad mexicana en cuanto a transparencia y acceso a la información pública; se trata de uno de los elementos principales que dotan de contenido a las diferentes etapas de los procedimientos en la materia.

El objetivo principal de esta sección, es que el lector –familiarizado o no– con el concepto normativo de la información pública, encuentre una guía para la lectura de este documento. Si esta investigación llega a manos de interesados en el tema en otras latitudes, resulta preciso que conozcan el elemento primario que da contenido a los conceptos que conforman el entramado normativo en México en general, y Jalisco en particular.



## 4.1 La información pública.

De acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, la información pública “es un bien de dominio público en poder del Estado, y cuya titularidad reside en la sociedad, misma que tendrá en todo momento la facultad de disponer de ella para los fines que considere” (Artículo 3). Por su carácter de pública, es considerada como no protegida, y el acceso al público se caracteriza por ser permanente, libre, fácil, gratuito y expedito.

La definición que nos proporciona la citada ley es la siguiente:

“Información pública es toda información que generen, posean o administren los sujetos obligados, como consecuencia del ejercicio de sus facultades o atribuciones, o el cumplimiento de sus obligaciones, sin importar su origen, utilización o el medio en el que se contenga o almacene; la cual está contenida en documentos, fotografías, grabaciones, soporte magnético, digital, sonoro, visual, electrónico, informático, holográfico o en cualquier otro elemento técnico existente o que surja con posterioridad” (Artículo 3).

Es preciso que en Jalisco, entidad federativa a estudiar en esta investigación, la información pública se divide en:

- a) Información pública fundamental, que es la información pública de libre acceso que debe publicarse y difundirse de manera universal, permanente, actualizada y, en el caso de la información electrónica, a través de formatos amigables para el ciudadano, por ministerio de ley y sin que se requiera solicitud de parte interesada,
- b) Información pública ordinaria, que es la información pública de libre acceso no considerada como fundamental. (Ley De Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado De Jalisco y sus Municipios, Artículo 3º)

En el mismo artículo se explica lo siguiente respecto de lo que podríamos llamar *fuentes* o elementos donde se encuentra la información:

“La información pública que obra en documentos históricos es considerada como información pública ordinaria y, en este caso, los solicitantes deberán acatar las disposiciones que establezcan los sujetos obligados con relación al manejo y cuidado de ésta, de acuerdo a las disposiciones de la Ley que Regula la Administración de Documentos Públicos e Históricos del Estado de Jalisco.”

#### **4.2 La información reservada y confidencial.**

La normatividad en la materia en México, tanto a nivel federal como de entidades federativas, contempla la existencia de información denominada como “reservada” y “confidencial”, misma que es concebida como un límite del derecho de acceso a la información, los cuáles encuentran su justificación en la protección de otro derecho (Martí, 2005).

En Jalisco, la información pública confidencial se define como aquella “información pública protegida, intransferible e indelegable, relativa a los particulares, que por disposición legal queda prohibido su acceso, distribución, comercialización, publicación y difusión generales de forma permanente, con excepción de las autoridades competentes que, conforme a la ley, tengan acceso a ella, y de los particulares titulares de dicha información” (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. Artículo 3).

Por su parte, por información pública reservada, debemos comprender que se trata de “información pública protegida, relativa a la función pública, que por disposición legal temporalmente queda prohibido su manejo, distribución, publicación y difusión

generales, con excepción de las autoridades competentes que, de conformidad con la ley, tengan acceso a ella” (Ibidem).

En este sentido, y a manera de ejemplo, exponemos a continuación el catálogo de materias que prevé la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que pueden ser objeto de reserva, es decir de prohibición para su entrega o publicación; se trata temas relativos a la seguridad nacional, seguridad pública, relaciones internacionales, estabilidad financiera y económica, protección de la vida y seguridad de las personas, secretos industriales y bancarios, entre otros (Artículo 19, 2001).

En sus artículos 13 y 14, la ley Federal establece los supuestos en que la información podrá clasificarse como objeto de reserva, siendo aquella cuya difusión pueda:

- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional.
- II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros Estados u organismos internacionales entreguen con carácter confidencial al Estado Mexicano.
- III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.
- IV. Poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona.
- V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

En cuanto a la información confidencial, y siguiendo el ejemplo de la Ley Federal, en sus numerales 18 y 19 describe la información que se considerará como confidencial,

misma que se integra por los datos personales, entendiéndose éstos como la información concerniente a una persona física identificada o identificable, que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, así como por la información que los particulares entreguen a los sujetos obligados; siempre y cuando tengan el derecho de reservarse dicha información. La divulgación de la información confidencial, a diferencia de la reservada, no está sujeta a un plazo de reserva determinado, por lo que debe permanecer fuera del dominio público, salvo que medie el consentimiento expreso del titular para ser divulgada.

## **5. Conclusiones.**

Consideramos que una investigación en el campo de estudio del derecho de acceso a la información y la transparencia, debe forzosamente reflexionar en torno al papel que juegan las leyes en una sociedad contemporánea.

En ese sentido, las leyes son reglas de conducta o acción que establece la autoridad, que deben ser obedecidas y a las cuales deben acomodarse las acciones libre de los ciudadanos; las leyes tienen un carácter de permanencia que produce confianza y seguridad en los derechos que declara (Escriche, J., 1851).

Como vimos, las leyes aunque son permanentes, pueden ser modificadas, reformadas, derogadas o pueden crearse nuevos ordenamientos. En un régimen democrático, es el Poder Legislativo a través de lo que conocemos como parlamentos o congresos, el encargado de dotar a un sistema político de su marco normativo. Además, los congresos representan al pueblo, controlan al gobierno y elaboran políticas públicas (Cotta, M., 1996).

Otro aspecto importante que analizamos es el papel que la transparencia y el derecho a acceder a la información pública juegan en una democracia.

Si partimos de que esta última es una forma de gobierno donde el poder reside no en uno, sino en todos, caracterizándose por tener como principio la soberanía popular, es decir, que la fuente última de todo poder o autoridad política es exclusivamente el pueblo (Bobbio, N., et al, 2000), se sigue que la información que el gobierno genera, posee o administra es un bien público que no es de acceso restringido o un patrimonio de los funcionarios (López Ayllón, S., 2009).

Es otras palabras, en democracia el poder político reside en el pueblo, no un rey, un dictador o una aristocracia (Sartori, G. 2008), lo que trae consigo el cariz de ciudadano y no de súbdito para el habitante del Estado. La ciudadanía presupone la existencia de derechos y obligaciones; uno de los derechos que compete a esta investigación es el de acceder a la información pública, comprendido como:

La prerrogativa que tiene toda persona para acceder a la información generada, administrada o en poder de los sujetos obligados (...) conjunto de las normas jurídicas que regulan el acceso ciudadano a la información de interés público (InfoDF, 2015).

La transparencia, también es un derecho cívico que sirve para impedir la apropiación privada de los espacios públicos, particularmente la información; es decir, se trata de abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior (Ackerman, J y Sandoval, I., 2008).

Ahora nos preguntamos, ¿Cómo se garantiza lo anterior? A través de las leyes de transparencia o de acceso a la información, entendiendo por éstas, junto con Ackerman y Sandoval, las normas que otorgan a los ciudadanos el derecho a conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal; bajo estas leyes los documentos gubernamentales se asumen como

públicos, y los individuos pueden conseguir esa información sin explicar por qué o para cuáles fines la necesitan (2008).

De estas leyes describiremos detalladamente sus objetivos y las formas en que buscan cumplirlos, es decir, sus elementos particulares: los procedimientos que describen, las instituciones que crean, las sanciones que determinan, entre otras.

## **Capítulo III. La Transparencia en Jalisco y sus Leyes. Historia, evolución y la propuesta de un instrumento para evaluar su calidad (antes y después de la armonización con la Ley General).**

### **3.1 Introducción.**

Este capítulo consiste en una narración respecto de la historia de la normatividad en materia de acceso a la información pública y la transparencia en Jalisco, poniendo especial énfasis en la última de las leyes, misma que fuera reformada por la ya mencionada obligación de armonizarla con la Ley General de Transparencia, aprobada por el H. Congreso de la Unión.

Una vez expuesta la breve recapitulación de la historia de las leyes en la materia en la entidad, se propone un instrumento de medición de la calidad normativa que puede ser aplicado a cualquier ley de transparencia de las entidades federativas del país, y que está construida a partir de elementos deseables que se recuperan de diferentes fuentes, como leyes modelo, estudios académicos, así como las directrices de la propia Ley General de Transparencia.

Ese instrumento de medición –evaluación– será aplicado en dos momentos diferentes de la Ley de Transparencia de Jalisco: antes y después de la reforma por la armonización mencionada.

En medio de ambas mediciones, se expondrá al lector de manera breve el proceso legislativo que condujo a la reforma de la ley para su armonización, con el objetivo de que se contextualicen los cambios normativos en el proceso caracterizado por su complejidad y, con miras a reflexionar en torno al resultado de la mencionada reforma, esto es, la ley resultante con las reformas incluidas y la calidad de la misma.

Todo ello antes de entrar a la reflexión en torno a la aplicación de la misma en la realidad jalisciense.

### **3.2 Breve historia de la transparencia en Jalisco contada a través de sus leyes.**

Resulta importante señalar desde el comienzo, que Jalisco fue pionero en materia de transparencia y acceso a la información pública, ya que fue el primer estado de la República en legislar al respecto, a través de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado, que fuera aprobada el 20 de diciembre del 2001.

Para ilustrar la evolución normativa de Jalisco en la materia, se presenta la siguiente tabla:

<b>Nombre de la legislación</b>	<b>Fecha de publicación</b>
Ley de Transparencia e Información Pública del Estado	22 de enero de 2002
Ley de Transparencia e Información Pública del Estado	06 de enero de 2005
Ley de Información Pública del Estado y sus municipios	22 de diciembre de 2011
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios	08 de agosto de 2013

Elaboración propia con datos del Congreso del Estado de Jalisco. [www.congreso.jalisco.gob.mx](http://www.congreso.jalisco.gob.mx)

Si se revisa con detenimiento la primera de las leyes, resulta natural considerar que se trataba una ley perfectible en varios sentidos, ya que constaba tan sólo de 26 artículos, organizados en 5 títulos: disposiciones generales, información pública e información reservada, procedimiento para el acceso a la información pública, recurso de revisión y responsabilidades.



Disponía, entre otros detalles, que una solicitud de información debía ser respondida en un máximo de 15 días, con posibilidad de prorrogarse 10 días más. Esta ley no preveía un órgano garante del derecho de acceso a la información pública y cuando un ciudadano consideraba no satisfactoria la respuesta de alguna autoridad, podía interponer un recurso de revisión ante el superior jerárquico del servidor que hubiera emitido la resolución impugnada, es decir, ante el mismo ente público que había respondido en primera instancia, y si al recurrente no le satisfacía la resolución del recurso, entonces debería promover un juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Administrativo.

Ahora bien, posterior a esta norma de Jalisco, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información en el año 2002, lo cual trajo consigo una serie de importantes cambios en la materia; uno de ellos, que las legislaturas de las entidades federativas modificaran los marcos legales estatales, siguiendo (en el buen sentido) algunas de las disposiciones más importantes y de avanzada de la Ley Federal.

Así, a lo largo del año 2004 fueron presentadas en el Congreso del Estado de Jalisco tres iniciativas de reforma de diversos artículos de la Ley de Transparencia e Información Pública, y dos iniciativas que proponían la creación de una nueva ley. El Partido Acción Nacional propuso crear la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Jalisco y sus Municipios, mientras que el Revolucionario Institucional, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Jalisco.

Si partimos de la idea que las exposiciones de motivos de cualquier iniciativa de reforma, ley o adición, son en parte, diagnósticos del estado de cosas que impera en determinado tema, las exposiciones de las iniciativas en comento, nos indican que los legisladores percibían que Ley de Transparencia se encontraba rebasada. Algunas de las razones son las siguientes:

- No contemplaba la existencia de una instancia que comprendiera la problemática que se presentaba en torno a la transparencia y que aportara soluciones en dicho sentido; que coadyuvara a crear y consolidar una cultura de la transparencia gubernamental.
- No contemplaba un organismo que vigilara y garantizara el derecho fundamental en cuestión. (PAN)
- La ley no incluía a la sociedad en el proceso de acceso a la información (PAN)
- No contemplaba a los partidos políticos como entidades obligadas a transparentar el uso de los recursos públicos.

Así, las propuestas fueron diferentes unas de otras:

- Por ejemplo una de las iniciativas preveía la creación de una Comisión Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, integrada por tres comisionados ciudadanos nombrados por el Congreso del Estado.

Otra iniciativa (la del PAN) proponía la creación del Instituto Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Jalisco, como órgano ciudadano autónomo, con atribuciones ejecutivas para instruir y vigilar ese derecho fundamental, que propiciaría la participación ciudadana, “que denuncie y realice los procedimientos necesarios para sancionar a los servidores públicos que impidan y obstaculicen esa garantía.”

Por ejemplo, para el PRI era necesario el establecimiento de un órgano público autónomo, con facultades expresas por la ley encargado de promover la transparencia administrativa y la difusión, protección y respeto al derecho de acceso a la información pública. Para ello, propuso facultar al Consejo Electoral del Estado para que actuara en esos términos según lo dispuesto por la ley. Argumentaba cuestiones de austeridad, para no crear un instituto nuevo.

- También se consideraba necesario contemplar la protección de datos personales y considerar reservada la información en materia de seguridad pública y la que con su publicación pueda lesionar intereses privados y generales, en cuanto así lo establezcan las leyes. (PAN)
- Se pretendió también acortar los plazos para la entrega de información solicitada. (PAN)

Fue así que surgió en el año 2005 una nueva ley de transparencia, la cual mantuvo el mismo nombre pero tuvo importantes avances en la materia, entre los cuales destacaron:

- La creación del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Se instauró la figura de sujetos obligados; incluyendo a los partidos políticos, organismos ciudadanos, instituciones privadas y organismos no gubernamentales que reciban recursos públicos como sujetos obligados. Esto significó un gran avance en el estado, además de ser de las pocas entidades que incluyeron como sujetos obligados a instituciones como las anteriores.
- Se estipuló la información pública fundamental como información siempre al alcance de los ciudadanos.
- Se creó la obligación para los sujetos obligados, de tener Unidades de Transparencia y Comités de Clasificación.
- Se estipularon las categorías de la información reservada y confidencial.

Resulta claro que con esta ley se avanzó de forma importante en la materia. A diferencia de su antecesora, se trataba de una norma que retomaba una mayor cantidad de aspectos de la Transparencia en sus 111 artículos distribuidos en 13 capítulos.

En resumen, con esta legislación se dio un salto cualitativo en Jalisco, en materia de Transparencia e Información Pública. Esto se sustenta principalmente en 3 contribuciones de la mencionada ley:

- 1) El diseño institucional del órgano garante del derecho de información. Pero no sólo, ya que también se le atribuyó la responsabilidad de la promoción de la cultura de la transparencia en la entidad.
- 2) La existencia de un medio de impugnación contra las respuestas negativas de los sujetos obligados.
- 3) Un enérgico capítulo de sanciones.

Podemos decir que las mayores virtudes de esta ley fueron: la reducción de los márgenes de la discrecionalidad gubernamental, la creación de órganos garantes especializados que sancionaran el incumplimiento de la ley, las limitantes para reservar y negar información, así como la obligación de generar procesos expeditos de respuesta y revisión de las solicitudes de información.

Para el año 2011, Jalisco continuó su camino en cuanto a normatividad en materia de transparencia. Se recuerda el proceso de creación de la Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, y la abrogación de la Ley de Transparencia, como una aprobación conocida como *fast track* (rápida) o un albazo.

Esta nueva norma, estaba compuesta por 110 artículos distribuidos en 7 títulos: disposiciones generales, el órgano garante, sujetos obligados, información pública, procedimientos administrativos, medios de impugnación y responsabilidad. Entre otros detalles, y a comparación de su ley anterior, incrementó las obligaciones de publicación y actualización para sujetos obligados a 67 rubros, además de generar obligaciones específicas para algunos sujetos obligados, incluyendo los tres poderes del Estado, el propio órgano garante de transparencia, los municipios, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el Instituto Electoral y los partidos políticos.

Por otra parte el periodo de reserva de información disminuyó considerablemente a 6 años en comparación con la legislación del año 2005, que preveía un periodo de reserva hasta por 10 años.

En cuanto a los plazos para presentar un recurso de revisión, el legislador aumentó los días a 10 para que los ciudadanos pudieran presentar su medio de impugnación.

Como una de las novedades, el legislador incorporó un medio de impugnación llamado recurso de transparencia, a través del cual los ciudadanos pueden denunciar la falta de publicación de información por parte de cualquier sujeto obligado, siendo además la única entidad federativa que preveía tal medio de denuncia en el año de entrada en vigor.

Además, esta ley contempló multas más altas que iban desde los 10 a 1000 días de salario mínimo vigente en la zona metropolitana, así como el arresto administrativo de hasta 36 horas por incumplir con las resoluciones del órgano garante.

La ley fue polémica por varios aspectos, principalmente por su forma de aprobación en donde la participación ciudadana no fue incluida, así como por elementos como haber determinado como infracción el hecho de que personas físicas difundieran o publicaran información pública clasificada como reservada, lo que fue interpretado como una infracción (y su respectiva sanción) diseñada para evitar que el gremio periodístico publicara información que resultara delicada para la autoridad.

La siguiente ley que tuvo el estado de Jalisco fue aprobada en el año 2013, conocida como la “Ley Vitrina”. Contaba con 129 artículos organizados en 7 títulos: disposiciones generales, información pública, sujetos obligados, instituto de transparencia e información pública, procedimientos administrativos, de los recursos y de las responsabilidades y sanciones.

---

En esta Ley subsistió (desde la legislación del 2005) que una solicitud de información debía ser respondida en un máximo de cinco días hábiles (sin contar los dos para la admisión de la solicitud). La ley reconoció el acceso a la información como derecho humano y fundamental. También creó un Consejo Consultivo, a manera de órgano colegiado y plural, integrado por varios sectores de la sociedad civil y que “tiene como propósito proponer, analizar y opinar al Congreso y al Instituto de Transparencia del Estado, en materia de transparencia y acceso a la información” (Artículo 4, punto 1 fracción III de la LTAIPJM). Un elemento importante de este consejo, es que son una pieza clave en el proceso de selección de los miembros (consejeros propietarios y consejero presidente) del Instituto de Transparencia a través de una convocatoria pública que emite el Congreso del Estado, y se hacen cargo del procedimiento para la evaluación de conocimientos en materia de transparencia e información pública de los candidatos (examen), además, que el cargo como integrante del Consejo Consultivo es honorífico y no remunerado.

Con esta norma, las resoluciones del órgano garante se vuelven vinculantes, definitivas, e inatacables por los sujetos obligados.

Por otra parte, con esta ley Jalisco se convertía en una entidad con un gran número de obligaciones de publicación de información fundamental en el país, con 74 rubros de obligaciones comunes, además de aquellas obligaciones específicas que cada sujeto obligado debe cumplir.

En lo concerniente a la clasificación de la información, prevé el mismo catálogo de información reservada de la ley del año 2011, pero como novedad y elemento fundamental que deben acreditar los sujetos obligados a través de su comité de transparencia para catalogar la información como reservada, se implementa la elaboración de una *prueba de daño*. Con esto, los sujetos obligados deben analizar la información y encuadrarla en algún supuesto del artículo 17 de la Ley, por ejemplo que fuera un procedimiento seguido a manera de juicio o una averiguación previa.

---

En cuanto a los requisitos para presentar solicitudes de acceso a la información, y al realizar una investigación a la par, podemos observar una parte importante de la heterogeneidad que existía en nuestro País, un ejemplo es en cuanto a los requisitos que se necesitan para presentar una solicitud de acceso a la información. Por ejemplo, en Coahuila no era necesario presentar un nombre, pero en tres entidades federativas (Coahuila, Hidalgo y Jalisco) sí era necesario dar una dirección o un correo electrónico para poder recibir notificaciones, sin embargo, en otros estados incluso era necesario realizar una firma o presentar una identificación oficial.

---

### **3.3 Una propuesta de instrumento de evaluación de la calidad de las normas en materia de transparencia y acceso a la información pública.**

#### **El caso de Jalisco *ex-ante* y *ex-post* la reforma de la armonización con la Ley General de Transparencia.**

Con miras a los trabajos de armonización de la Ley de Transparencia de Jalisco con la Ley General de Transparencia, misma que fuera producto de la reforma constitucional en la materia, esta investigación elaboró un instrumento de medición para conocer lo que hemos denominado “estatus normativo”, y que hemos definido como “elementos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales”, mismo que se construyó a partir de elementos deseables que debe contener una ley en materia de transparencia y acceso a la información pública.

El objetivo es saber que tan cercana estaba la ley de Jalisco a los estándares deseables de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, y una vez armonizada, qué tanto mejoró según tales estándares.

Como se ha mencionado, este instrumento se construyó a partir de un ejercicio de consulta de diferentes herramientas evaluativas que diversas organizaciones e instituciones públicas, nacionales e internacionales, utilizan para medir la calidad normativa en distintos ámbitos, a saber: la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información (OEA), el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM) y la Métrica de la Transparencia.

El instrumento cuenta con 238 observables que configuran 23 rubros conformados por elementos deseables de las leyes en la materia. Así, esta herramienta se utilizó para detectar si los mencionados observables se encontraban en la que hemos llamado Ley Vitrina, y posteriormente para determinar si la nota de evaluación aumentó o disminuyó una vez armonizada con la Ley General.

La evaluación responde a un criterio binario, cuando sí se encontró un criterio se le asignó el valor de 1, y en caso contrario se asigna un cero; la sumatoria total determina los promedios finales.

Se presenta a continuación el instrumento aplicado, mismo que está organizado por ejes que ordenan los observables deseables. La herramienta incluye el artículo en que se encuentra cada observable que obtiene punto.

Como veremos, los resultados que arroja el instrumento para la Ley Vitrina corresponden a lo que los propios estudios consultados habían encontrado: la legislación de Jalisco presentaba un grado intermedio de desarrollo antes de su armonización, obteniendo 161 elementos deseables de los 238 posibles.

### **Tabla 1.**

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

#### **Conceptualización e interpretación del DAI**

<b>Observables deseables específicos.</b>	<b>Ley Vitrina</b>
-------------------------------------------	--------------------



	<b>Jal</b>	<b>Art.</b>
Reconocimiento expreso del acceso a la información como derecho humano.	1	2°
Obligación de interpretar la ley conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	1	1°
Obligación de interpretar la ley conforme a instrumentos internacionales ratificados por México.	1	1°
Toda la información en posesión de cualquier autoridad es pública.	1	1°
Define información pública, ésta incluye todas las fuentes y medios de almacenamiento, sin excepción.	1	3°
Obligación de existencia de la información si se refiere a facultades y competencias de los s.o.	1	3°
Deber de documentar el ejercicio de sus funciones como principio	0	ND
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	

Nota: a) ND= No dato

## **Tabla 2.**

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

### **Objetivos de las legislaciones de acceso a la información pública**

<b>Observables deseables específicos.</b>	<b>Ley Vitrina</b>	
	<b>Jal</b>	<b>Art.</b>
Garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública.	1	2° III
Transparentar el ejercicio de la función pública.	1	2° II
Mejorar la organización, clasificación, archivo y actualización de la información pública.	1	2° IV
Garantizar la rendición de cuentas.	1	2° II

Mejorar y ampliar los niveles de participación ciudadana en los asuntos públicos y de gobierno.	0	ND
Se favorece al principio de máxima publicidad.	1	5° IV
Difundir proactivamente la información de interés público.	0	ND
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	

Nota: a) ND= No dato

### Tabla 3.

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

#### Sujetos Obligados de las leyes de transparencia

Observables específicos.	Ley Vitrina	
	Jal	Art.
Poder Ejecutivo	1	24° II
Poder Legislativo	1	24° I
Poder Judicial	1	24° III
Fideicomisos y fondos públicos.	1	24° IV
Órgano de Fiscalización Superior del Estado.	0	ND
Órganos públicos autónomos (ejecutivo, legislativo y judicial).	1	24° IX, X, XI
Órganos descentralizados.	1	24° IV
Organismos Paraestatales.	1	24° V
Universidades públicas	1	24° VII
Partidos Políticos de manera directa.	1	24° XIII
Sindicatos cuando reciban recursos públicos.	0	ND
Ayuntamientos.	1	24° XII

Toda persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos.	1	24° XVI
Toda persona que por mandato de ley ejerza actos de autoridad, realice funciones públicas o de interés público.	0	ND
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	

Nota: a) ND= No dato

#### Tabla 4.

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

#### Obligaciones de los Sujetos Obligados

Observables deseables específicos.	Ley Vitrina	
	Jal	Art.
Constituir Unidad de Transparencia	1	25° II
Constituir Comité de Transparencia	1	25° II
Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental	0	ND
Capacitar continuamente a su personal.	1	25° XII
Documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.	0	ND
Documentar los procesos deliberativos y decisión definitiva.	1	25° XVI
Mantener disponible en Internet y/o otros medios las obligaciones de transparencia.	1	25° VI
Generar información en formatos abiertos y accesibles.	0	ND
Asegurar la protección de los datos personales en su posesión.	1	66° al 76°
Difundir proactivamente la información de interés público.	0	ND

Contar con equipo de cómputo y asistencia técnica a disposición del público para facilitar las solicitudes de acceso a la información.	0	ND
Deber de los sujetos obligados de reportar anualmente sobre las acciones de implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública.	1	25° XXIV
Responder sustancialmente a las solicitudes de información que le sean formuladas.	0	ND
Obligatoriedad en el cumplimiento de las resoluciones del órgano garante.	1	103°
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	

Nota: a) ND= No dato

### Tabla 5.

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

#### Criterios legales que regulan la clasificación de la información

Observables deseables específicos.	Ley Vitrina	
	Jal	Art.
Reserva excepcional por cuestiones de interés público.	0	ND
Prevé versiones públicas de los documentos clasificados.	1	19° Punto 5
Obligación de fundar y motivar la reserva bajo el régimen de excepción.	1	18°
Las autoridades tienen la obligación notificar a los solicitantes la demostración del daño claro, presente, específico y probable a los intereses públicos determinados por la ley que justifican la reserva de la información.	1	18°
Desclasificación de la información cuando se extingan las causas que le dieron origen.	1	19° punto 3
El periodo de reserva máximo es de cinco años.	0	ND
Periodo de reserva podrá ser renovado siempre que subsistan las causas que le dieron origen.	1	19° punto 1

Establece explícitamente quiénes son los responsables de clasificar la información (Comités de transparencia).	1	19° punto 1
Imposibilidad de reservar información cuando se trate de la investigación de delitos de lesa humanidad.	1	19° punto 2
Imposibilidad de reservar información ante solicitudes de información relacionada con violaciones graves a los derechos humanos.	1	19° punto 2
Prohibición de invocar el secreto bancario cuando el titular de las cuentas bancarias sea un sujeto obligado.	0	ND
Aplicar prueba de daño (La información confidencial puede ser difundida si el interés público de conocerla es mayor que el daño causado por no restringir la información)	1	18°
Imposibilidad de reservar información cuando se trate de información relacionada con actos de corrupción.	0	ND
Prohibición de invocar el secreto fiduciario cuando se trate de fideicomisos constituidos con fondos públicos o participación de funcionarios públicos.	1	17° VIII
Los créditos fiscales respecto de los cuales haya operado una disminución, reducción o condonación no podrán ser motivo de confidencialidad. Es público el nombre, el monto y la razón que justifique el acto.	0	ND
La información entregada por particulares a funcionarios o servidores públicos es considerada información pública sin excepción	1	22°
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	

Nota: a) ND= No dato

### Tabla 6.

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

## Régimen de excepciones para la clasificación de información

Observables deseables específicos.	Ley Vitrina	
	Jal	Art.
Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.	1	17° b)
Cuando su divulgación ponga en riesgo la seguridad nacional o la defensa nacional.	1	17° a)
Cuando su divulgación ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona.	1	17° c)
Cuando su divulgación impida las actividades de verificación sobre el cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de justicia y la recaudación de las contribuciones.	1	17° d) , e) y f)
La vida privada y los datos personales.	1	21°
La información protegida por la legislación (derechos de autor o propiedad intelectual).	0	ND
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	

Nota: a) ND= No dato

### Tabla 7.

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

### Sanciones establecidas

Observables deseables específicos.	Ley Vitrina	
	Jal	Art.
Establece los actos que constituyen infracciones a la ley.	1	118°al 129°
Prevé la aplicación de sanciones.	1	35° XXIII y 123°
Contempla un procedimiento efectivo, ágil y expedito para la resolución casos.	1	124° y 125°

Sanciones por incumplir con las obligaciones de transparencia.	1	123 y 119° fracciones III y IV
Procedimiento de queja por incumplimiento a la publicación de obligaciones de transparencia ante el órgano garante.	1	109°
Sanciones específicas a los y las servidores/as públicos/as que intimiden a los y las solicitantes de información.	1	121° fracciones V, VI, VII
Protección a las y los servidores públicos/as de toda sanción por divulgar información restringida en los términos de la Ley de Acceso a la Información cuando actúen de buena fe.	0	ND
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	

Nota: a) ND= No dato

### Tabla 8.

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

### Integración y atribuciones de las Unidades de Transparencia o equivalentes

Observables deseables específicos.	Ley Vitrina	
	Jal	Art.
Cada uno de los sujetos obligados cuenta con una oficina de información pública.	1	25° II y III
El Titular de la oficina de información es designado por el Titular del ente público.	0	ND
Recibir y tramitar las solicitudes de información presentadas ante el sujeto obligado.	1	32° III
Recabar, publicar y actualizar la información pública de oficio.	1	32° II
Llevar el registro de las solicitudes de acceso a la información y actualizarlo.	1	32° V
Asesorar y orientar a quienes lo requieran, en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.	1	32° VI

Fomentar la cultura de la transparencia.	1	32° XII
Promover las mejores prácticas en relación con el mantenimiento, archivo y eliminación de los documentos.	0	ND
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	

Nota: a) ND= No dato

### Tabla 9.

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

#### Integración y facultades de los Comités de transparencia

Observables deseables específicos.	Ley Vitrina	
	Jal	Art.
Los sujetos obligados cuentan con un órgano interno de revisión.	1	25° II y 27°
El órgano interno de revisión es colegiado.	1	28°
Conocer en todo momento la información reservada o confidencial del sujeto obligado.	0	ND
Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por las unidades administrativas.	1	30° III
Facultad de obligar a las y los funcionarios públicos del sujeto obligado a generar información conforme a sus atribuciones y facultades.	0	ND
Hacer la declaración de inexistencia de la información.	0	ND
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	

Nota: a) ND= No dato

### Tabla 10.

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

#### Órganos garantes de la transparencia



Observables deseables específicos	Ley Vitrina	
	Jal	Art.
Órgano especializado en transparencia y acceso a la información	1	33°
Es colegiado	1	39°
Autonomía presupuestaria.	1	33°
Autonomía de operación.	1	33°
Autonomía de decisión.	1	33°
Independientes	1	33°
Personalidad jurídica	1	33°
Patrimonio propio	1	33°
Es autoridad para todos los sujetos obligados.	1	33°
Sus decisiones son definitivas y obligatorias para los sujetos obligados.	1	33°
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	

Nota: a) ND= No dato

### Tabla 11.

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

### Requisitos para ser Comisionados

Observables deseables específicos.	Ley Vitrina	
	Jal	Art.
Experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales	0	ND
Igualdad de género	0	ND
Duración del cargo máximo 7 años	1	45°

Principio de autonomía (escalonada la presidencia)	1	45° punto2
No haber ocupado un cargo de alto nivel en el Gobierno o partido político	1	43° VIII, IX
No haber sido condenado por un delito	1	43° VII
Definición de requisitos para ser Comisionado/a.	1	43°
Convocatoria abierta.	1	58° I
Establece un procedimiento de selección certero y previsible (con etapas y plazos).	1	58° a)-h)
Obligación de difundir la versión pública del currículo de los y las candidatos/as.	0	ND
Entrevistas a candidatos/as y sesiones de las comisiones legislativas de carácter público.	0	ND
Existencia de instrumento técnico para evaluar y calificar a los y las aspirantes.	0	ND
Establece la participación ciudadana para coadyuvar en la evaluación de los y las aspirantes.	1	52° al 59°
Voto del Congreso por mayoría calificada.	1	46°
Composición impar, mínimo 3 integrantes.	1	39°
Establece remuneración, percepciones y beneficios de los consejeros del órgano garante.	1	48°
Determinan procedimiento para la renovación escalonada de Consejeros del órgano garante.	0	ND
Obliga a la creación de un sistema de servicio civil de carrera del órgano garante.	1	37° punto2
Establece los supuestos que obliguen a los y las Comisionados/as a excusarse de conocer un caso por conflicto de interés.	0	ND
Establece el derecho de las partes para solicitar a los y las Comisionados/as excusarse de conocer un caso por conflicto de interés.	0	ND

Establece inamovilidad de las y los Comisionados/as a menos que media causa grave.	0	ND
Se especifican las causas graves para remoción de Comisionados/as.	0	ND
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>	

Nota: a) ND= No dato

## Tabla 12.

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

### Facultades y obligaciones del Órgano Garante

Observable deseables específicos	Ley Vitrina	
	Jal	Art.
El pleno del órgano garante conoce y resuelve los recursos de revisión en primera instancia.	1	41° X
Facultad para acceso sin restricciones a la información clasificada como reservada o confidencial por los sujetos obligados para determinar su debida clasificación, desclasificación o procedencia de su acceso.	1	35° XX
Deber de implementar acciones de promoción y capacitación sobre la utilidad del derecho de acceso a la información pública.	1	35° I
Deber de implementar acciones permanentes de promoción del derecho de acceso a la información, dirigido a grupos en situación de vulnerabilidad.	0	ND
Promover la inclusión del derecho de acceso a la información en programas educativos.	1	35° II
Promover acciones de capacitación y actualización de los sujetos obligados.	1	35° VII
Expedir los lineamientos generales y específicos para archivos y régimen de	0	ND

excepción.

Previsión para establecer un sistema de archivos.	0	ND
Facultad de obligar al sujeto obligado a generar información que por sus facultades y atribuciones debe generar.	0	ND
Evaluar la actuación de los sujetos obligados.	1	35° XV
Verificar el cumplimiento de la publicación de las obligaciones de transparencia.	1	35° XVI
Vigilar el cumplimiento de sus resoluciones.	1	103°
Recibir y conocer los hechos que sean o pudieran ser constitutivos de infracciones a la Ley de Acceso a la Información.	1	109°
Denunciar a la autoridad competente las infracciones en la materia o aplicar directamente sanciones.	1	124°
Sesiones públicas de los órganos garantes.	0	ND
Publicación de las resoluciones de los recursos de revisión.	1	12° XI
Emitir y publicar un informe anual.	1	35° XXXII
Facultad de imponer medidas de apremio y sanciones.	1	35° XXIII
Comparecencias ante el Poder Legislativo.	0	ND
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	

Nota: a) ND= No dato

### **Tabla 13.**

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

### **Modalidades para presentar solicitudes de acceso a la información**

<b>Observables deseables específicos</b>	<b>Ley Vitrina</b>	
	<b>Jal</b>	<b>Art.</b>
Personalmente en la ventanilla de las dependencias. (por escrito).	1	80°
Verbalmente	0	ND
Correo postal o telégrafo.	0	ND
Teléfono.	0	ND
Fax.	0	ND
Representante legal.	1	78°
Correo electrónico.	0	ND
Sistemas electrónicos.	1	80°
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	

Nota: a) ND= No dato

#### **Tabla 14.**

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

#### **Requisitos para solicitar información pública**

<b>Observables deseables específicos.</b>	<b>Ley Vitrina</b>	
	<b>Jal</b>	<b>Art.</b>
Cualquier persona puede acceder a la información/La ley no contempla excepciones.	1	78°
No se requiere acreditar identidad.	0	ND
No obliga a justificar interés y/o utilización de la información pública solicitada.	1	78°
A ser libre de cualquier discriminación que pueda basarse en la naturaleza de la solicitud.	0	ND
Basta con la descripción clara de la información que se solicita.	1	79°
El lugar o medio para recibir la información o notificaciones.	1	79°
Establece alternativas y modalidades para otorgar el acceso a la información.	1	79° y 87°

Permite realizar solicitudes de información en forma anónima.	0	ND
---------------------------------------------------------------	---	----

<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	
--------------	----------	--

Nota: a) ND= No dato

**Tabla 15.**

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

**Regulación de las respuestas de los sujetos obligados a las solicitudes de acceso a la información**

Observables deseables específicos	Ley Vitrina	
	Jal	Art.
Procedimiento de acceso está completo y no remite a otra ley.	1	77° al 90°
Plazo máximo de respuesta hasta de 20 días, incluye la ampliación del plazo.	1	84°
En el supuesto que la información solicitada no es competencia del sujeto obligado, la oficina de información deberá remitir la solicitud al sujeto obligado que corresponda en un plazo no mayor a cinco días.	1	81°
Obligación de prestar auxilio y orientación técnica a los particulares.	1	83° IV
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	

Nota: a) ND= No dato

**Tabla 16.**

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

**Cuotas por la reproducción de la información solicitada**

<b>Observables deseables específicos</b>	<b>Ley Vitrina</b>	
	<b>Jal</b>	<b>Art.</b>
Gratuidad explícita de la información pública.	1	3°
Garantía de gratuidad para personas que no puedan cubrir los costos de reproducción de la información pública.	0	ND
Obligación de cobros solo por reproducción y envío físico de la información pública al costo.	1	89°
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	

Nota: a) ND= No dato

### **Tabla 17.**

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

#### **Requisitos para interponer procedimientos de revisión (o equivalentes)**

<b>Observables deseables específicos</b>	<b>Ley Vitrina</b>	
	<b>Jal</b>	<b>Art.</b>
Recurso de revisión se presenta ante el órgano garante.	1	95°
Recurso de revisión se interpone por escrito.	1	95°
Recurso de revisión se interpone por medios electrónicos.	0	ND
Nombre y domicilio para recibir notificaciones.	1	96°
El recurso procede ante cualquier inconformidad del recurrente.	1	93°
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	

Nota: a) ND= No dato

### **Tabla 18.**

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

#### **Procedencia de recurso de revisión**

Observables deseables específicos	Ley Vitrina	
	Jal	Art.
La clasificación de la información	1	93°
La declaración de inexistencia de información.	1	93°
La declaración de incompetencia por el sujeto obligado,	1	93°
La entrega de información incompleta,	1	93°
La entrega de información que no corresponda con lo solicitado;	1	93°
La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la ley;	1	93°
La notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado,	0	ND
La entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible y/o no accesible para el solicitante,	0	ND
Los costos o tiempos de entrega de la información,	1	93°
La falta de trámite a una solicitud,	0	ND
La negativa a permitir la consulta directa de la información;	0	ND
La falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta,	0	ND
La orientación a un trámite específico	0	ND
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	

Nota: a) ND= No dato

### Tabla 19.

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

### Plazos en el recurso de revisión

Observables deseables específicos	Ley Vitrina	
	Jal	Art.



Mínimo 15 días hábiles para interponer recursos de revisión.	1	93°
Plazo máximo de 60 días para que el órgano garante resuelva el recurso de revisión, incluye la ampliación del plazo.	1	102°
Hasta 10 días hábiles para que el sujeto obligado entregue la información que le obliga el órgano garante.	1	103°
Hasta 40 días hábiles para entrega de información que no existía y el órgano garante obliga a generarla.	0	ND
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	

Nota: a) ND= No dato

### Tabla 20.

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

#### Garantías jurídicas del recurso de revisión

Observables deseables específicos	Ley Vitrina	
	Jal	Art.
Establece procedimientos con etapas y plazos para la resolución de los recursos.	1	91 al 103°
Establece explícitamente plazos para prevenciones de la autoridad.	1	100°
Procedimiento de impugnación no remite a otros ordenamientos legales.	1	91 al 103°
Establece explícitamente la suplencia de la queja a favor del recurrente.	1	96° punto 4
Establece procedimiento de ejecución en caso de incumplimiento de una resolución en un recurso de revisión.	1	103°
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	

Nota: a) ND= No dato

**Tabla 21.**

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

**Previsión de denuncia por opacidad (recurso de transparencia y/o verificación)**

Observables deseables específicos	Ley Vitrina	
	Jal	Art.
Presentable en cualquier momento por cualquier persona.	1	109°
Posibilidad de anonimato.	0	ND
Posibilidad de medio electrónico para denunciar	1	111° III
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	

Nota: a) ND= No dato

**Tabla 22.**

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

**Lista de información que debe ser publicada sin que medie una solicitud de información (Información fundamental o de oficio)**

Observables deseables específicos	Ley Vitrina	
	Jal	Art.
Estructura orgánica.	1	8° V d)
Facultades por área.	0	ND
Directorio de los y las servidores/as públicos/as.	1	8° I j)
Perfil de los puestos de los y las servidores/as públicos/as.	0	ND
Marco normativo aplicable.	1	8° II
Concesiones, licencias, permisos o autorizaciones otorgados.	1	8° V t)
Programas operativos por área.	1	8° IVb)
Facultades y deberes de sus funcionarios principales y los procedimientos que se siguen	0	ND

para tomar decisiones,

Indicadores de gestión utilizados para evaluar su desempeño.	0	ND
Informes que por disposición legal generen los sujetos obligados.	1	8° VI l)
Servicios que ofrece.	1	8° VI b)
Trámites, requisitos y acceso a formatos.	0	ND
Mecanismos para la participación ciudadana.	1	8° VII
Todo mecanismo de presentación directa de solicitudes o denuncias a disposición del público en relación con acciones u omisiones de las autoridades públicas, un resumen de toda solicitud, denuncia u otra acción directa de personas y la respuesta de ese órgano.	0	ND
Domicilio de la oficina de información (transparencia).	1	8° l l)
Calendarización de las reuniones públicas de los diversos consejos, órganos colegiados, gabinetes, cabildos, sesiones plenarias o sesiones de trabajo.	1	8° VI i)
Remuneración mensual desglosada en, prestaciones, sistemas de compensación y otras percepciones.	1	8° V f) g)
Presupuesto asignado e informes trimestrales y anuales sobre su ejecución.	1	8° V a)b)c)i)
Resultados de auditorías y otras revisiones.	1	8° V n)
Contrataciones.		
Diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio.	1	8° V l) m)
Padrones de beneficiarios de los programas sociales y el monto de apoyo otorgado.	1	8° VI d)
Nombres de las personas y montos de los recursos públicos que reciben, así como informes individuales sobre el uso y destino de los mismos.	0	ND

Lista de los y las servidores/as públicos/as con el importe de viáticos, gastos de representación o equivalentes.	1	8° V s)
Versión Pública de la Declaración Patrimonial de funcionarios.	1	8° V y)
Padrón de Proveedores.	1	8° V ñ)
Información sobre adjudicación directa, invitación restringida o licitaciones.	1	8° V o) p)
El registro de solicitudes y sus respectivas respuestas.	1	8° I ñ)
Contempla Obligaciones específicas para sujetos obligados.	1	9°al 16°
Poder Ejecutivo	1	10°
Poder Judicial	1	11°
Poder Legislativo	1	9°
Órganos Autónomos.	1	12°,13°, 14°
Instituciones de Educación Superior Públicas	0	ND
Partidos Políticos	1	16°
Ayuntamientos.	1	15°
Fideicomisos y fondos públicos	0	ND
Sindicatos.	0	ND
Personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o ejercen actos de autoridad.	0	ND
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	

---

Nota: a) ND= No dato

**Tabla 23.**

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

### Reglas para la publicación y difusión de obligaciones de transparencia

Observables deseables específicos	Ley Vitrina	
	Jal	Art.
Difundir las obligaciones de transparencia por medios electrónicos.	1	3°
Utilizar un lenguaje incluyente, claro, accesible y de fácil comprensión para los y las usuarios/as.	0	ND
Utilizar formatos para la fácil comprensión de los y las usuarios/as.	0	ND
Información disponible en lenguas indígenas.	0	ND
Presentar la información en formatos abiertos.	0	ND
Actualizar la información.	1	3°
Difundir la fecha de actualización para cada rubro.	0	ND
Indicar el área responsable de generar la información de cada uno de los rubros.	0	ND
Indicar el o la funcionario(a) responsable de generar la información de cada uno de los rubros.	0	ND
Señalar rubros que no les son aplicables.	0	ND
Contempla rubros específicos para distintos sujetos obligados.	1	9 al 16°
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	

Nota: a) ND= No dato

### **3.4 El proceso de armonización de la Ley de Transparencia en Jalisco: proceso y vicisitudes.**

El proceso político – legislativo de armonización es de interés de esta investigación porque es el punto de referencia entre el antes y el después en las características de la norma que nos hemos propuesto evaluar, pero también, debido a que los cambios que registró la ley son los que problematizaremos en cuanto a su aplicación, y a los problemas que éstos hayan representado tanto para ciudadanos, sujetos obligados y órgano garante.

#### **3.4.1 El proceso de armonización comentado.**

La última reforma en materia de transparencia en el estado de Jalisco atravesó por un proceso que, aunque culminó de manera adecuada, puede considerarse accidentado, debido a una serie de cambios de opinión por parte de algunos actores políticos, particularmente del Gobernador del Estado y de la fracción de su partido (el Revolucionario Institucional) en el Congreso del Estado.

En un inicio el proceso de construcción de la iniciativa fue llevado a cabo por el Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales en el Legislativo, el Diputado Hernán Cortés Berumen, quien, con un modelo similar a la de la Ley vigente en ese momento, construyó la iniciativa de ley, integrándola y dándole contenido a través a partir de foros organizados, que llevaron por nombre: “Un Jalisco transparente, trabajo de todos los días”, en los cuales participaron organismos de la sociedad civil interesados en el tema: AMEDI (Asociación Mexicana de Derecho a la Información), CIMTRA (Ciudadanos por Municipios Transparentes), además de universidades como el ITESO, y organismos públicos autónomos como el CESJAL (Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco).

También se involucraron expertos a título personal, así como los entonces Consejeros del órgano garante en Jalisco (el Instituto de Transparencia): Francisco Javier González Vallejo y Pedro Vicente Viveros Reyes.

Después de semanas de trabajo se llegó a un producto final consensado que se propuso a las diferentes fuerzas políticas de dicha Comisión de Puntos Constitucionales, mismo que se aprobó por unanimidad y se presentó al Pleno del Congreso del Estado a primera lectura.

En este momento se presentó la primera situación atípica, ya que durante el proceso de armonización de la ley en el estado, así como a nivel federal transcurrían procesos electorales para renovar los congresos federal y locales, así como los ayuntamientos. Esta situación generó que el principal impulsor de la iniciativa, el diputado Cortés solicitara licencia a su cargo, esto sin haberse votado en forma definitiva la aprobación de la propuesta de Ley.

Ahora bien, en la segunda lectura, el mismo Pleno del Congreso que pocos días antes había aprobado el mismo dictamen, ahora lo rechazó en segunda votación y lo devolvió a la Comisión de Puntos Constitucionales para que ésta emitiera uno nuevo.

En el nuevo dictamen se hicieron modificaciones que fueron consideradas como regresivas por Francisco González, (quien en ese momento era Consejero del ITEI): *“el proceso de armonización fue complejo, y hubo diversos puntos de retroceso para el derecho de acceso a la información y eso complicó todo lo que fue la fase de promulgación”*.

Por su parte Vicente Viveros (también Consejero en su momento) señaló *“sin duda, el proceso de armonización en el estado fue muy complicado... le cortaron, le quitaron, le cercenaron algunos de los aspectos más importantes que ponían en avanzada la propuesta de armonización de la ley vitrina”*.

El propio Francisco González nos explica los puntos que consideró regresivos de la ley:

*“Lo primero sería la eliminación de la prueba de daño, desapareció la revisión oficiosa de las negativas a proteger datos personales, se suprimió al Colegio de Notarios de Jalisco como sujeto obligado. También se eliminó la posibilidad de conocer los informes de las auditorías inmediatamente que fuesen concluidas por la Auditoría Superior y entregadas al Congreso, y se eliminó la rotatividad de la Presidencia del ITEI” (González, 2016).*

Y fue así que se puso a consideración del Pleno del Congreso el nuevo dictamen, mismo que fue votado el 8 de septiembre del año 2015, con 29 veintinueve votos a favor, 6 seis en contra y 2 dos abstenciones. De esta forma, el H. Congreso del Estado de Jalisco aprobó el documento mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios* (Ley Vitrina), con el objetivo de armonizar la legislación local con la Ley General de Transparencia que había entrado en vigor, y exigía una armonización de la Ley local. Jalisco fue el segundo de la república, después de Coahuila, en contar con una Ley de Transparencia armonizada a las disposiciones federales.

Sin embargo, el dictamen que había sido aprobado resultó con serias diferencias al que originalmente se había propuesto. El nuevo dictamen aprobado la Comisión de Puntos Constitucionales, presidida por José Luis Munguía Cardona contenía diferencias en más de cien artículos (Covarrubias, J., 2015). Estas diferencias respondían, según reconoció el entonces diputado Rafael González Pimienta, al objetivo de “evitar un veto del gobernador”, y habían sido incluidas por el equipo jurídico del gobernador del Estado.



En estas diferencias destacan: la eliminación de la obligación de publicar (vía información fundamental) el subejercicio presupuestal y las facturas de compras. Además se retiró al Colegio de Notarios del padrón de sujetos obligados, y se eliminó el plazo de cinco días para hacer públicas las actas de las sesiones de cualquier órgano colegido.

Por ello, el Consejero Francisco González el 16 de septiembre de ese mismo año, hizo públicos los puntos que implicarían retrocesos en la ley, pronunciándose a favor de realizar un estudio técnico que pudiera desembocar en promover una acción de inconstitucionalidad de la ley que estaba por publicarse o, alternativamente, solicitar el veto por parte del Ejecutivo.

Ante esto, las organizaciones de la sociedad civil que habían participado en la formación del primer dictamen: AMEDI, CIMTRA, ITESO, CESJAL emitieron un comunicado para manifestar su descontento ante la modificación del documento, enumerando algunos de los retrocesos que implicaría publicar la ley en la forma en la que había sido aprobada (García, O., 2015b) y acusando al Poder Ejecutivo de haber vulnerado la autonomía del Legislativo y haber impuesto sus criterios a la Ley de Transparencia, desdeñando así el esfuerzo que habían realizado las mismas organizaciones y el Legislativo (Alvarado A., 2015).

Estas organizaciones pidieron al gobernador que ejerciera su derecho de veto; según el académico Rubén Alonso, el gobernador mostró en buena disposición de escuchar *“...lo que nos han dicho de parte del ejecutivo, es la intención de incorporar y de atender estos temas, y con base en una mesa de trabajo, vetar el dictamen mediante observaciones. Lo que se busca es tener la mejor ley y una mejor ley”* (García, O., 2015b).

Posteriormente, el Consejo Consultivo del ITEI, presidido por José Bautista Farías, elaboró y presentó (después de haber escuchado, reflexionado y analizado los diversos puntos de vista e inquietudes de los Consejeros del Instituto, representantes de la sociedad civil y ciudadanía en general) una nueva propuesta de redacción ante el Ejecutivo que recogía en buena medida el espíritu del dictamen original (dictamen de decreto de fecha 23 de julio del 2015) de la Comisión de Puntos Constitucionales;

De esta forma, el Consejo Consultivo respaldó y propuso, las siguientes mejoras:

---

### **“PROPUESTAS**

---

1. En alcance a lo establecido por el artículo 1 de nuestra Carta Magna, se propone dar rango de derecho humano.
  2. En lo que a la información de las empresas u organismos universitarios se refiere, se sugiere detallar en rubros como organigrama, nómina y ejercicio presupuestal.
  3. Eliminar a los candidatos independientes como sujetos obligados. No pueden ser equiparados como servidores o funcionarios públicos; es una desproporción. En todo caso, especificar que son sujetos obligados sólo sobre las prerrogativas y financiamiento que reciban. Un símil a los beneficiarios de programas sociales, pues no encuadran como autoridad, ni como quien realiza actos de autoridad; sólo están en la esfera de quien recibe recursos públicos.
  4. Sobre la información fundamental del Poder Judicial, además de las actas, mantener las versiones estenográficas de las sesiones de los plenos de los tribunales, del Instituto de Justicia Alternativa y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, así como establecer obligaciones particulares a cargo del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco y del Tribunal Administrativo de esta entidad federativa.
-

- 
5. Dentro del rubro de la “información fundamental del Instituto de Transparencia”, específicamente la referente al catálogo de sujetos obligados, se sugiere agregar lo siguiente: nombre y página de Internet; las sentencias, ejecutorias o suspensiones judiciales en contra de sus resoluciones; los criterios de interpretación derivadas de las resoluciones del pleno del Instituto; las denuncias penales presentadas por el Instituto con nombre del denunciado, denuncia y sujeto obligado de adscripción; la estadística general del Estado y por sujeto obligado actualizada sobre solicitudes de acceso a la información y recursos en materia de información pública
  6. El artículo 17 Bis de la Ley, es redundante y puede ser motivo de confusión, por lo tanto, debe de suprimirse de la redacción final.
  7. El artículo 89 de la Ley debería de contemplar una excepción al pago de copias certificadas, cuando quien solicite la información acredite, al sujeto obligado, que las mismas serán utilizadas para acciones de índole social o de defensa de derechos colectivos, en cuyo caso solo se cobrará la recuperación del material que fue utilizado para la reproducción.
  8. Con relación a los requisitos para ser Consejero, persisten las restricciones a los directivos, asociados, socio fundador o cualquier otro cargo de primer nivel de los organismos que conforman el Consejo Consultivo (3 años).
  9. Con relación al procedimiento de clasificación, establece la observancia obligatoria para los sujetos obligados de los lineamientos generales que emita el Sistema Nacional en materia de clasificación de la información reservada y confidencial y, para la elaboración de versiones públicas, no propiamente al procedimiento de clasificación además es contradictoria al no eliminar la “clasificación de inicio” y “clasificación de oficio”, y señalar, sin embargo, en concordancia con la Ley General, la prohibición a los
-

---

sujetos obligados de emitir acuerdos de carácter general o particular que clasifiquen documentos o información como reservada, así como clasificar documentos antes de que se genere la información.

10. La doctrina en materia de datos personales y la Ley General, reconocen los derechos ARCO, mientras que en la Ley de Jalisco, en el Procedimiento de Protección de Información Confidencial, se establecen los derechos de acceso, clasificación, rectificación, oposición, modificación, corrección, sustitución, cancelación o ampliación de datos. Por consiguiente, se propone sean reconocidos los derechos ARCO en la legislación local.
11. La Ley de Transparencia establece para los solicitantes de información, cuando se trate de reproducción de documentos, un plazo de 10 diez días hábiles para efecto de que acuda a recoger los documentos reproducidos (una vez vencido el término caduca la responsabilidad del sujeto obligado de entregar la información); por su parte, la Ley General establece, en favor de los solicitantes, que el sujeto obligado tenga disponible la información solicitada por un plazo mínimo de 60 días. En consecuencia, se propone homologar la Ley local a la General.
12. No se homologaron las causales para la presentación de un recurso de revisión con la Ley General, como por ejemplo la declaración de incompetencia por el sujeto obligado; la entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible y/o no accesible para el solicitante; así como la negativa a permitir la consulta directa de la información. Asimismo, la Ley General establece un plazo de 15 quince días hábiles para la presentación del recurso de revisión, mientras que la Ley del Estado se queda en 10 días.

- 
13. Regular el procedimiento para la determinación del cumplimiento de las resoluciones del Instituto.
  14. Regular las obligaciones de transparencia y plazos que deben cumplir las personas físicas o jurídicas como sujetos obligados
  15. Establecer las circunstancias relativas a la forma, términos y cumplimiento de los plazos del procedimiento sancionatorio para los presuntos infractores de sujetos obligados que no cuenten con la calidad de servidor público (partidos políticos y personas físicas o jurídicas).
  16. Regular el procedimiento de sanción, toda vez que no se contempla que el Instituto dé vista al órgano de control interno de los sujetos obligados.
  17. Indebidamente se eliminó como requisito para negar información que el sujeto obligado verifique que la información se encuentra prevista en alguna de las hipótesis legales, La derogación de la fracción I, del artículo 18, de la Ley de la materia, que establecía, como uno de los supuestos para que el sujeto obligado estuviera en posibilidad de negar información, era que debería justificar que la misma se encontrara prevista en alguna de las hipótesis de reserva de la ley lo cual violenta lo dispuesto por el artículo 16, Constitucional, en razón de que atenta contra la seguridad jurídica del individuo. Además de que se copió tal cual como viene la prueba de daño en la Ley General con referencias a situaciones nacionales que no aplican en Jalisco, Se propone no eliminar dicha fracción y devolverla a la Ley: "I. Que la información solicitada se encuentra prevista en alguna de las hipótesis de reserva que establece la ley;" Así mismo se sugiere adecuar la redacción pues por copiarla literal de la Ley General se hace referencia a "nacional" y la redacción no es muy clara.
-

---

18. Según el artículo 135 de la Ley General, el solicitante cuenta con 30 días hábiles para realizar el pago y el sujeto obligado debe mantenerla a disposición por un plazo de 60 días, por lo que se propone ampliar los plazos a 30 y 60 respectivamente

19. Según el artículo 134 de la Ley General el plazo para presentar el recurso de revisión es de 15 días hábiles, por lo que se propone se homologue el término.

20. La fracción XXII de dicho artículo, es inexistente, se refiere a la fracción XXI, por lo que se propone adecuar la fracción XXII por la XXI.

Los sujetos obligados deberán enviar al Instituto, no solo un listado de las personas físicas o jurídicas a los que, por cualquier motivo, asignaron recursos públicos, sino que también deberán enviar el listado de quienes realicen actos de autoridad, toda vez, que éstos también podrán ser sujetos obligados conforme la última fracción del punto que antecede al numeral.

21. Para dar sencillez al procedimiento de solicitud de información, se solicitó suprimir el plazo y proceso de admisión de la solicitud, y a su vez, dicho plazo se aumentará en el término que tienen los sujetos obligados para responder a las solicitudes. Suprimiendo la admisión y su notificación de tal suerte que los ciudadanos reciban respuesta en el mismo plazo pero con un procedimiento más sencillo.”

22. Se propone mantener los artículos 104, 105, 106, 107 y 108; y en su caso, modificar el nombre de "revisión oficiosa" por "Recurso de protección de datos personales" para dar mayor claridad. Ya que de lo contrario se contraviene el artículo 6o de la Constitución Federal al eliminar el recurso de revisión oficiosa.- un recurso de defensa ante la resolución negativa a una solicitud de protección de información confidencial, limita y transgrede el derecho de protección de los datos personales en razón de que este mecanismo

---

---

ya se contemplaba en favor de las personas para garantizar este derecho, sin que la persona afectada tuviera que actuar, era una revisión de oficio por parte del Instituto.

23. Se propone eliminar fracción VII del artículo 98, ya que incluir como causal de improcedencia del recurso de revisión que el solicitante cuestione la veracidad de la información que le entregaron es incompatible con la misma Ley de Transparencia y viola el artículo 6° apartado B de la Constitución Federal, ya que la publicación y difusión de información fundamental debe reunir los requisitos de claridad, calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

24. Incluir la fracción VIII del artículo 8, después de las fracciones añadidas en la reforma con lo que le correspondería ser la fracción XV, Ya que en la reforma se omitió dicho numeral, pero se considera por este Consejo que debe mantenerse para permitir al órgano garante proponer información fundamental que deba publicarse, según vayan cambiando las necesidades de información de la sociedad.

25. Se propone incorporar nuevamente la rotatividad relativa al cargo de Presidente del Instituto, enunciado específicamente en los artículos 39 numeral 2 y 45, pero por un periodo equitativo para los integrantes, ya que amplía el margen de autonomía del órgano garante frente al Congreso del Estado.

26. Se propone incorporar con más detalle los elementos de las pólizas de cheques, en el artículo 8 fracción V inciso v, ya que se omitió desglosar más las características de las pólizas, particularmente que se describa detalladamente el concepto de gasto de los cheques. Debido a que no se estableció que la descripción del concepto de gasto en las pólizas de cheques debe ser “detallada” y no “general” como se aprobó.

27. Con relación al artículo 9, punto 2, fracción X Se eliminó de la

---

---

propuesta original consensuada a partir de los foros, la disposición de que las auditorías puedan ser publicadas, una vez que sean entregadas a la Comisión de Vigilancia. Se propone que se vuelva a incorporar esa disposición

28. Se propone incorporar al artículo 24 como sujeto obligado al Colegio de Notarios del Estado de Jalisco, y en diverso artículo incluir información fundamental, como
- I. Datos de contacto,
  - II. Horarios de atención,
  - III. Los notarios públicos que presten sus servicios en virtud de convenio de asociación notarial; y
  - IV. El arancel que corresponda a cada acto notarial.
29. Establecer la obligación de hacer públicos los dictámenes finales de las Auditorías y las cuentas públicas desde el momento en que son entregadas a la Comisión de Vigilancia del Congreso del Estado, sin necesidad de esperar a que sean aprobadas para su publicación.
30. Incluir, como información fundamental, Declaración de intereses, Declaración fiscal y Declaración patrimonial ("3 de 3"), para servidores públicos de mandos superiores, así como candidatos a puestos de elección popular.
31. Agregar, como acciones de promoción de la cultura de la transparencia, la transversalidad del derecho a saber.
32. Convocar al Consejo Consultivo para calificar el examen de aspirantes a Consejeros del ITEI y se continúe el procedimiento según la Ley vigente, es decir, como se encuentra actualmente.
33. En el artículo 14 Bis de la Ley incluir, como sujetos obligados, a todas las instituciones públicas de educación media superior y superior.
-



---

34. Que el recurso de revisión sea oficioso cuando exista negativa de entrega de información pública.”

---

Es importante señalar que el ITEI respaldó estos comentarios, y su presidenta, Cynthia Cantero aseguró a las observaciones presentadas por el Gobernador, se trataban, prácticamente, de los aspectos que ya habían trabajado en conjunto los diferentes organismos de la sociedad civil, el Poder Legislativo y el Instituto de Transparencia desde mayo de ese año, y en los que ya había consenso, y el papel del ITEI fue el de coordinar el diálogo entre el Ejecutivo y las voces de quienes pedían mejorar el texto aprobado (Avala ITEI observaciones, 2015) .

Fue así que gracias a la presión ejercida por medios de comunicación, académicos y organizaciones de la sociedad civil, se atendieron las observaciones mencionadas. Vicente Viveros comentó: *“la presión mediática hizo que el señor gobernador ejerciera su facultad de veto para observar estas partes que habían estado incluidas en el dictamen original, y que fueron borradas en el segundo (dictamen)”*. Por su lado Francisco González mencionó: *“la voluntad del gobernador de escucharnos, se debió a que alzamos la voz, la coincidencia y sinergia entre un miembro del órgano garante en la materia y la sociedad civil, y la presión mediática y el diálogo con los actores políticos”*.

Lo anterior derivó en que el gobernador del estado ejerciera su derecho de veto y realizara 15 observaciones al dictamen, mismas que formaba parte de aquellas presentadas el Consejo Consultivo del ITEI, entre las que destacan la reincorporación del Colegio de Notarios como sujeto obligado, que las pólizas de cheques fueran públicas y que las cuentas públicas pudieran ser consultadas desde el momento en que la Auditoría Superior de Jalisco (ASEJ) las remita al Congreso del Estado. Igualmente, cambiaron algunos términos que no se ajustaban a las reformas a la ley general de transparencia.” (Ramírez, Z., 2015b).

Esta propuesta de modificación se presentó al H. Congreso del Estado y fue aprobada por unanimidad el día 22 de octubre de 2015, y entró en vigor el día 20 de diciembre de ese mismo año, culminando el proceso empezado en mayo. De esta forma, Jalisco consiguió armonizar su Ley Local a la Ley General en tiempo y forma antes del 5 de mayo del año 2016.

Como se desprende de la narración, se puede observar que el proceso de armonización legislativa en materia de transparencia fue tortuoso y atípico. A pesar de lo anterior, los esfuerzos de la sociedad civil y de otros actores, permitieron que se abriera un importante y obligado espacio de negociación por parte del gobierno del estado, que concluyó con la rectificación y retorno a la mayoría de los planteamientos originales.

Y si bien el resultado de este proceso puede considerarse satisfactorio, también es cierto que implicó un desgaste y dejó al descubierto la constante predilección por la opacidad de las estructuras gubernamentales.

#### **4. Evaluando la Ley Armonizada.**

Como ya se mencionó, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios fue reformada y entró en vigor el 20 de diciembre del año 2015.

Con la herramienta que hemos desarrollado para esta investigación, evaluaremos la Ley de Transparencia una vez armonizada con la norma general, con el objetivo de tener una visión global y comparada de las principales diferencias y similitudes de ambas leyes.

Este ejercicio permitirá reconocer los avances, identificar los retrocesos y, quizá lo más importante, analizar las vías que permitan la mejora de la legislación y las instituciones.

A través de esta segunda evaluación nos percatamos que era necesaria una reforma a la ley vitrina, ya que ahora se alcanzan 217 puntos de elementos deseables, es decir 56 elementos deseables nuevos incorporados a la legislación, entre los que destacan los siguientes:

Se estableció que el ejercicio del derecho de acceso a la información no estaría condicionado a que el ciudadano acredite interés alguno o justifique su utilización.

Por otro lado, se establece como objeto de ley difundir proactivamente la información de interés público, así como de promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, y propiciar la participación ciudadana en el ejercicio del derecho de acceso a la información (tabla 2).

Por otro lado es importante destacar que la legislación contempló nuevos sujetos obligados, como lo son: el CESJAL, los sindicatos, los candidatos independientes, y los notarios (tabla 3). Cabe destacar que al mismo tiempo se agregaron obligaciones de publicación de información fundamentales específicas al Tribunal Electoral del Estado, a las universidades públicas, fideicomisos públicos, autoridades laborales y sindicatos.

En cuanto a obligaciones de los sujetos obligados se establecieron nuevos mecanismos para presentar una solicitud de acceso a la información, ahora un ciudadano podrá presentar las solicitudes de información anónimas y a través de vía telefónica, fax, correo, correo electrónico, telegrama, mensajería o por escrito o comparecencia; por otro lado, los entes públicos deberán promover acuerdos con instituciones públicas especializadas que pudieran auxiliarles a entregar las repuestas a solicitudes de información en lengua indígena, braille o cualquier formato accesible correspondiente. Igualmente, se les obliga a constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental, obligación que no existía

en la ley vitrina; además de que deben generar, documentar y publicar la información en formatos abiertos y accesibles. Asimismo, los sujetos obligados deben expedir en forma gratuita las primeras veinte copias simples relativas a la información solicitada (tabla 4).

Por otro lado, se le dan mayores atribuciones al comité de transparencia, entre las que destacan el confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información y declaración de inexistencia o de incompetencia que realicen los titulares de las áreas; así como el de ordenar a las áreas competentes que generen la información que derivado de sus facultades, competencias y funciones deban tener en posesión (tabla 8).

Además de la que la ley abre un capítulo para la información proactiva y focalizada, en donde se establece que la información proactiva se difundirá en los medios y formatos que más convenga al público al que va dirigida, y en cuanto a la información focalizada se establece sobre prácticas específicas con el fin de hacer posible la evaluación oportuna, comparativa, sobre servicios, proyectos o políticas que establezcan o ejecuten los sujetos obligados, sobre un tema específico o relevante, que permita unificar criterios y generar información general y significativa de forma sistematizada y ordenada.

Igualmente, para el cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley, se previó que los sujetos obligados puedan desarrollar o adoptar esquemas de mejores prácticas que tengan por objeto: elevar el nivel de cumplimiento, armonizar el acceso a la información por sectores, facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información a las personas, y procurar la accesibilidad de la información.

Como ya se mencionó en esta evaluación la ley obtuvo 217 puntos (de elementos deseables) por lo que su armonización ayudó a tener una mejor ley.

### Tabla 1.

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

#### Conceptualización e interpretación del DAI

Observables deseables específicos.	Ley Armonizada	
	Jal	Art.
Reconocimiento expreso del acceso a la información como derecho humano.	1	2°
Obligación de interpretar la ley conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	1	1°
Obligación de interpretar la ley conforme a instrumentos internacionales ratificados por México.	1	1°
Toda la información en posesión de cualquier autoridad es pública.	1	1°
Define información pública, ésta incluye todas las fuentes y medios de almacenamiento, sin excepción.	1	3°
Obligación de existencia de la información si se refiere a facultades y competencias de los s.o.	1	3 o 25° XVI
Deber de documentar el ejercicio de sus funciones como principio	1	5°
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	

Nota: a) ND= No dato

### Tabla 2.

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

#### Objetivos de las legislaciones de acceso a la información pública

Observables deseables específicos.	Ley Armonizada	
	Jal	Art.
Garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública.	1	2° III

Transparentar el ejercicio de la función pública.	1	2° II
Mejorar la organización, clasificación, archivo y actualización de la información pública.	1	2° IV
Garantizar la rendición de cuentas.	1	2° II
Mejorar y ampliar los niveles de participación ciudadana en los asuntos públicos y de gobierno.	1	2° IX
Se favorece al principio de máxima publicidad.	1	5° IX
Difundir proactivamente la información de interés público.	1	2° VII
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	

**Tabla 3.**

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

**Sujetos Obligados de las leyes de transparencia**

Observables específicos.	Ley Armonizada	
	Jal	Art.
Poder Ejecutivo	1	24° II
Poder Legislativo	1	24° I
Poder Judicial	1	24° III
Fideicomisos y fondos públicos.	1	24° VII
Órgano de Fiscalización Superior del Estado.	1	24° IV
Órganos públicos autónomos (ejecutivo, legislativo y judicial).	1	24° XI, XII, XIII
Órganos descentralizados.	1	24° V

Organismos Paraestatales.	1	24° VI
Universidades públicas	1	24° VIII
Partidos Políticos de manera directa.	1	24° XVII, XVIII
Sindicatos cuando reciban recursos públicos.	1	24° XVI
Ayuntamientos.	1	24° XV
Toda persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos.	1	24° XXII
Toda persona que por mandato de ley ejerza actos de autoridad, realice funciones públicas o de interés público.	1	24° XXII
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	

#### Tabla 4.

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

#### Obligaciones de los Sujetos Obligados

Observables deseables específicos.	Ley Armonizada	
	Jal	Art.
Constituir Unidad de Transparencia	1	25° II
Constituir Comité de Transparencia	1	25° II
Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental	1	25° XXXIII
Capacitar continuamente a su personal.	1	25° XII
Documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.	1	25° XVI
Documentar los procesos deliberativos y decisión definitiva.	1	25° XVI
Mantener disponible en Internet y/o otros medios las obligaciones de transparencia.	1	25° VI
Generar información en formatos abiertos y accesibles.	1	25°XXXIV

Asegurar la protección de los datos personales en su posesión.	1	66° al 76°
Difundir proactivamente la información de interés público.	1	25° XXXVII
Contar con equipo de cómputo y asistencia técnica a disposición del público para facilitar las solicitudes de acceso a la información.	1	25° XXXI
Deber de los sujetos obligados de reportar anualmente sobre las acciones de implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública.	1	25° XXIV
Responder sustancialmente a las solicitudes de información que le sean formuladas.	1	25°
Obligatoriedad en el cumplimiento de las resoluciones del órgano garante.	1	25° XXXVI
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	

### Tabla 5.

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

#### Criterios legales que regulan la clasificación de la información

Observables deseables específicos.	Ley Armonizada	
	Jal	Art.
Reserva excepcional por cuestiones de interés público.	1	18°
Prevé versiones públicas de los documentos clasificados.	1	18° punto 5 19° Punto 3
Obligación de fundar y motivar la reserva bajo el régimen de excepción.	1	18°
Las autoridades tienen la obligación de notificar a los solicitantes la demostración del daño claro, presente, específico y probable a los intereses públicos determinados por la ley que justifican la reserva de la información.	1	18°



Desclasificación de la información cuando se extingan las causas que le dieron origen.	1	18° punto 3
El periodo de reserva máximo es de cinco años.	1	19° punto 1
Periodo de reserva podrá ser renovado siempre que subsistan las causas que le dieron origen.	1	19° punto 1
Establece explícitamente quiénes son los responsables de clasificar la información (Comités de transparencia).	1	19° punto 1
Imposibilidad de reservar información cuando se trate de la investigación de delitos de lesa humanidad.	1	19° punto 2
Imposibilidad de reservar información ante solicitudes de información relacionada con violaciones graves a los derechos humanos.	1	19° punto 2
Prohibición de invocar el secreto bancario cuando el titular de las cuentas bancarias sea un sujeto obligado.	1	17° VIII 17° BIS
Aplicar prueba de daño (La información confidencial puede ser difundida si el interés público de conocerla es mayor que el daño causado por no restringir la información)	1	18°
Imposibilidad de reservar información cuando se trate de información relacionada con actos de corrupción.	0	ND
Prohibición de invocar el secreto fiduciario cuando se trate de fideicomisos constituidos con fondos públicos o participación de funcionarios públicos.	1	17° VIII
Los créditos fiscales respecto de los cuales haya operado una disminución, reducción o condonación no podrán ser motivo de confidencialidad. Es público el nombre, el monto y la razón que justifique el acto.	1	8° V q)
La información entregada por particulares a funcionarios o servidores públicos es considerada información pública sin excepción	1	22° 26° IV
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	

Nota: a) ND= No dato

**Tabla 6.**

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

### Régimen de excepciones para la clasificación de información

Observables deseables específicos.	Ley Armonizada	
	Jal	Art.
Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.	1	17° b)
Cuando su divulgación ponga en riesgo la seguridad nacional o la defensa nacional.	1	17° a)
Cuando su divulgación ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona.	1	17° c)
Cuando su divulgación impida las actividades de verificación sobre el cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de justicia y la recaudación de las contribuciones.	1	17° d) , e) y f)
La vida privada y los datos personales.	1	21°
La información protegida por la legislación (derechos de autor o propiedad intelectual).	0	ND
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	

Nota: a) ND= No dato

**Tabla 7.**

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

### Sanciones establecidas

Observables deseables específicos.	Ley Armonizada	
	Jal	Art.
Establece los actos que constituyen infracciones a la	1	118°al 129°

ley.		
Prevé la aplicación de sanciones.	1	35° XXIII y 123°
Contempla un procedimiento efectivo, ágil y expedito para la resolución casos.	1	124° y 125°
Sanciones por incumplir con las obligaciones de transparencia.	1	123 y 119° fracciones III y IV
Procedimiento de queja por incumplimiento a la publicación de obligaciones de transparencia ante el órgano garante.	1	109°
Sanciones específicas a los y las servidores/as públicos/as que intimiden a los y las solicitantes de información.	1	121° fracciones V, VI, VII
Protección a las y los servidores públicos/as de toda sanción por divulgar información restringida en los términos de la Ley de Acceso a la Información cuando actúen de buena fe.	0	ND
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	

Nota: a) ND= No dato

### Tabla 8.

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

### Integración y atribuciones de las Unidades de Transparencia o equivalentes

Observables deseables específicos.	Ley Armonizada	
	Jal	Art.
Cada uno de los sujetos obligados cuenta con una oficina de información pública.	1	25° II y III
El Titular de la oficina de información es designado por el Titular del ente público.	0	ND
Recibir y tramitar las solicitudes de información presentadas ante el sujeto obligado.	1	32° III
Recabar, publicar y actualizar la información pública de oficio.	1	32° II

Llevar el registro de las solicitudes de acceso a la información y actualizarlo.	1	32° V
Asesorar y orientar a quienes lo requieran, en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.	1	32° VI
Fomentar la cultura de la transparencia.	1	32° XIII
Promover las mejores prácticas en relación con el mantenimiento, archivo y eliminación de los documentos.	0	ND
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	

Nota: a) ND= No dato

### Tabla 9.

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

#### Integración y facultades de los Comités de transparencia

Observables deseables específicos.	Ley Armonizada	
	Jal	Art.
Los sujetos obligados cuentan con un órgano interno de revisión.	1	25° II y 27°
El órgano interno de revisión es colegiado.	1	28°
Conocer en todo momento la información reservada o confidencial del sujeto obligado.	1	30°
Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por las unidades administrativas.	1	30° II
Facultad de obligar a las y los funcionarios públicos del sujeto obligado a generar información conforme a sus atribuciones y facultades.	1	30° III
Hacer la declaración de inexistencia de la información.	1	30° II
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	

Nota: a) ND= No dato

**Tabla 10.**

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

### Órganos garantes de la transparencia

Observables deseables específicos	Ley Armonizada	
	Jal	Art.
Órgano especializado en transparencia y acceso a la información	1	33°
Es colegiado	1	39°
Autonomía presupuestaria.	1	33°
Autonomía de operación.	1	33°
Autonomía de decisión.	1	33°
Independientes	1	33°
Personalidad jurídica	1	33°
Patrimonio propio	1	33° 36°
Es autoridad para todos los sujetos obligados.	1	33°
Sus decisiones son definitivas y obligatorias para los sujetos obligados.	1	33°
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	

**Tabla 11.**

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

### Requisitos para ser Comisionados

Observables deseables específicos.	Ley Armonizada	
	Jal	Art.
Experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales	1	43° IV

Igualdad de género	1	45°
Duración del cargo máximo 7 años	1	45°
Principio de autonomía (escalonada la presidencia)	1	45° punto2
No haber ocupado un cargo de alto nivel en el Gobierno o partido político	1	43° VIII, IX
No haber sido condenado por un delito	1	43° VII
Definición de requisitos para ser Comisionado/a.	1	43°
Convocatoria abierta.	1	58° I
Establece un procedimiento de selección certero y previsible (con etapas y plazos).	1	58° a)-h)
Obligación de difundir la versión pública del currículo de los y las candidatos/as.	0	ND
Entrevistas a candidatos/as y sesiones de las comisiones legislativas de carácter público.	0	ND
Existencia de instrumento técnico para evaluar y calificar a los y las aspirantes.	1	58° II
Establece la participación ciudadana para coadyuvar en la evaluación de los y las aspirantes.	1	52° al 59°
Voto del Congreso por mayoría calificada.	1	46°
Composición impar, mínimo 3 integrantes.	1	39°
Estable remuneración, percepciones y beneficios de los consejeros del órgano garante.	1	48°
Determinan procedimiento para la renovación escalonada de Consejeros del órgano garante.	1	45°
Obliga a la creación de un sistema de servicio civil de carrera del órgano garante.	1	37° punto2
Establece los supuestos que obliguen a los y las Comisionados/as a excusarse de conocer un caso por conflicto de interés.	1	49°

Establece el derecho de las partes para solicitar a los y las Comisionados/as excusarse de conocer un caso por conflicto de interés.	1	49°
Establece inamovilidad de las y los Comisionados/as a menos que media causa grave.	0	ND
Se especifican las causas graves para remoción de Comisionados/as.	0	ND
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	

Nota: a) ND= No dato

### Tabla 12.

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

#### Facultades y obligaciones del Órgano Garante

Observable deseables específicos	Ley Armonizada	
	Jal	Art.
El pleno del órgano garante conoce y resuelve los recursos de revisión en primera instancia.	1	41° X
Facultad para acceso sin restricciones a la información clasificada como reservada o confidencial por los sujetos obligados para determinar su debida clasificación, desclasificación o procedencia de su acceso.	1	35° XX
Deber de implementar acciones de promoción y capacitación sobre la utilidad del derecho de acceso a la información pública.	1	35° I
Deber de implementar acciones permanentes de promoción del derecho de acceso a la información, dirigido a grupos en situación de vulnerabilidad.	1	35° XXXIII
Promover la inclusión del derecho de acceso a la información en programas educativos.	1	35° II
Promover acciones de capacitación y actualización de los sujetos obligados.	1	35° VII

Expedir los lineamientos generales y específicos para archivos y régimen de excepción.	0	ND
Previsión para establecer un sistema de archivos.	1	25°XXXIII
Facultad de obligar al sujeto obligado a generar información que por sus facultades y atribuciones debe generar.	1	
Evaluar la actuación de los sujetos obligados.	1	35° XVI
Verificar el cumplimiento de la publicación de las obligaciones de transparencia.	1	35° XVI
Vigilar el cumplimiento de sus resoluciones.	1	103°
Recibir y conocer los hechos que sean o pudieran ser constitutivos de infracciones a la Ley de Acceso a la Información.	1	35° XXXV
Denunciar a la autoridad competente las infracciones en la materia o aplicar directamente sanciones.	1	124°
Sesiones públicas de los órganos garantes.	1	8°
Publicación de las resoluciones de los recursos de revisión.	1	12° XI
Emitir y publicar un informe anual.	1	35° XXXVII
Facultad de imponer medidas de apremio y sanciones.	1	35° XXIII
Comparecencias ante el Poder Legislativo.	0	ND
<b>TOTAL</b>	<b>17</b>	

Nota: a) ND= No dato

### **Tabla 13.**

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

### **Modalidades para presentar solicitudes de acceso a la información**



<b>Observables deseables específicos</b>	<b>Ley Armonizada</b>	
	<b>Jal</b>	<b>Art.</b>
Personalmente en la ventanilla de las dependencias. (por escrito).	1	80°
Verbalmente	1	80°
Correo postal o telégrafo.	1	80°
Teléfono.	1	80°
Fax.	1	80°
Representante legal.	1	78°
Correo electrónico.	1	80°
Sistemas electrónicos.	1	80°
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	

**Tabla 14.**

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

#### **Requisitos para solicitar información pública**

<b>Observables deseables específicos.</b>	<b>Ley Armonizada</b>	
	<b>Jal</b>	<b>Art.</b>
Cualquier persona puede acceder a la información/La ley no contempla excepciones.	1	78°
No se requiere acreditar identidad.	1	78° 79°
No obliga a justificar interés y/o utilización de la información pública solicitada.	1	78°
A ser libre de cualquier discriminación que pueda basarse en la naturaleza de la solicitud.	0	ND
Basta con la descripción clara de la información que se solicita.	1	79°
El lugar o medio para recibir la información o notificaciones.	1	79°
Establece alternativas y modalidades para otorgar el acceso a la información.	1	79° y 87°

Permite realizar solicitudes de información en forma anónima.	1	79° punto 2
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	

Nota: a) ND= No dato

### Tabla 15.

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

#### Regulación de las respuestas de los sujetos obligados a las solicitudes de acceso a la información

Observables deseables específicos	Ley Armonizada	
	Jal	Art.
Procedimiento de acceso está completo y no remite a otra ley.	1	77° al 90°
Plazo máximo de respuesta hasta de 20 días, incluye la ampliación del plazo.	1	84°
En el supuesto que la información solicitada no es competencia del sujeto obligado, la oficina de información deberá remitir la solicitud al sujeto obligado que corresponda en un plazo no mayor a cinco días.	1	81°
Obligación de prestar auxilio y orientación técnica a los particulares.	1	25°
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	

### Tabla 16.

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

#### Cuotas por la reproducción de la información solicitada

<b>Observables deseables específicos</b>	<b>Ley Armonizada</b>	
	<b>Jal</b>	<b>Art.</b>
Gratuidad explícita de la información pública.	1	3°
Garantía de gratuidad para personas que no puedan cubrir los costos de reproducción de la información pública.	0	ND
Obligación de cobros solo por reproducción y envío físico de la información pública al costo.	1	89°
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	

Nota: a) ND= No dato

### **Tabla 17.**

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

#### **Requisitos para interponer procedimientos de revisión (o equivalentes)**

<b>Observables deseables específicos</b>	<b>Ley Armonizada</b>	
	<b>Jal</b>	<b>Art.</b>
Recurso de revisión se presenta ante el órgano garante.	1	95°
Recurso de revisión se interpone por escrito.	1	95°
Recurso de revisión se interpone por medios electrónicos.	1	95°
Nombre y domicilio para recibir notificaciones.	1	96°
El recurso procede ante cualquier inconformidad del recurrente.	1	93°
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	

### **Tabla 18.**

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

#### **Procedencia de recurso de revisión**

<b>Observables deseables específicos</b>	<b>Ley Armonizada</b>
------------------------------------------	-----------------------

	<b>Jal</b>	<b>Art.</b>
La clasificación de la información	1	93°
La declaración de inexistencia de información.	1	93°
La declaración de incompetencia por el sujeto obligado,	1	93°
La entrega de información incompleta,	1	93°
La entrega de información que no corresponda con lo solicitado;	1	93°
La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la ley;	1	93°
La entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible y/o no accesible para el solicitante,	1	93°
Los costos o tiempos de entrega de la información,	1	93°
La falta de trámite a una solicitud,	1	93°
La negativa a permitir la consulta directa de la información;	1	93°
La falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta,	1	93°
La orientación a un trámite específico	0	ND
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	

Nota: a) ND= No dato

### **Tabla 19.**

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

#### **Plazos en el recurso de revisión**

<b>Observables deseables específicos</b>	<b>Ley Armonizada</b>	
	<b>Jal</b>	<b>Art.</b>
Mínimo 15 días hábiles para interponer recursos de revisión.	1	95°

Plazo máximo de 60 días para que el órgano garante resuelva el recurso de revisión, incluye la ampliación del plazo.	1	102°
Hasta 10 días hábiles para que el sujeto obligado entregue la información que le obliga el órgano garante.	1	103°
Hasta 40 días hábiles para entrega de información que no existía y el órgano garante obliga a generarla.	1	103°
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	

Nota: a) ND= No dato

### Tabla 20.

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

#### Garantías jurídicas del recurso de revisión

Observables deseables específicos	Ley Armonizada	
	Jal	Art.
Establece procedimientos con etapas y plazos para la resolución de los recursos.	1	91 al 103°
Establece explícitamente plazos para prevenciones de la autoridad.	1	100°
Procedimiento de impugnación no remite a otros ordenamientos legales.	1	91 al 103°
Establece explícitamente la suplencia de la queja a favor del recurrente.	1	96° punto 5
Establece procedimiento de ejecución en caso de incumplimiento de una resolución en un recurso de revisión.	1	103°
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	

### Tabla 21.

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

#### Previsión de denuncia por opacidad (recurso de transparencia y/o verificación)

Observables deseables específicos	Ley Armonizada	
	Jal	Art.
Presentable en cualquier momento por cualquier persona.	1	109°
Posibilidad de anonimato.	1	112°
Posibilidad de medio electrónico para denunciar	1	111° III
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	

**Tabla 22.**

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

**Lista de información que debe ser publicada sin que medie una solicitud de información (Información fundamental o de oficio)**

Observables deseables específicos	Ley Armonizada	
	Jal	Art.
Estructura orgánica.	1	8° V e)
Facultades por área.	0	ND
Directorio de los y las servidores/as públicos/as.	1	8° I j)
Perfil de los puestos de los y las servidores/as públicos/as.	1	8° IV
Marco normativo aplicable.	1	8° II
Concesiones, licencias, permisos o autorizaciones otorgados.	1	8° V t)
Programas operativos por área.	1	8° IV b)
Facultades y deberes de sus funcionarios principales y los procedimientos que se siguen para tomar decisiones,	0	ND
Indicadores de gestión utilizados para evaluar su desempeño.	1	8° IV h)
Informes que por disposición legal generen los sujetos obligados.	1	8° VI I)

Servicios que ofrece.	1	8° VI b)
Mecanismos para la participación ciudadana.	1	8° VII
Todo mecanismo de presentación directa de solicitudes o denuncias a disposición del público en relación con acciones u omisiones de las autoridades públicas, un resumen de toda solicitud, denuncia u otra acción directa de personas y la respuesta de ese órgano.	0	ND
Domicilio de la oficina de información (transparencia).	1	8° I l)
Calendarización de las reuniones públicas de los diversos consejos, órganos colegiados, gabinetes, cabildos, sesiones plenarias o sesiones de trabajo.	1	8° VI i)
Remuneración mensual desglosada en, prestaciones, sistemas de compensación y otras percepciones.	1	8° V f) g)
Presupuesto asignado e informes trimestrales y anuales sobre su ejecución.	1	8° V a) b) c) i)
Resultados de auditorías y otras revisiones.	1	8° V n)
Contrataciones.	1	8° V k)
Diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio.	1	8° V l) m)
Padrones de beneficiarios de los programas sociales y el monto de apoyo otorgado.	1	8° VI d)
Nombres de las personas y montos de los recursos públicos que reciben, así como informes individuales sobre el uso y destino de los mismos.	1	8° V m)
Lista de los y las servidores/as públicos/as con el importe de viáticos, gastos de representación o equivalentes.	1	8° V s)
Versión Pública de la Declaración Patrimonial de funcionarios.	1	8° V y)
Padrón de Proveedores.	1	8° V ñ)

Información sobre adjudicación directa, invitación restringida o licitaciones.	1	8° V o) p)
El registro de solicitudes y sus respectivas respuestas.	1	8° I ñ)
Contempla Obligaciones específicas para sujetos obligados.	1	9°al 16° Quáter
Poder Ejecutivo	1	10°
Poder Judicial	1	11°
Poder Legislativo	1	9°
Órganos Autónomos.	1	12°,13°, 14°
Instituciones de Educación Superior Públicas	1	14° Bis
Partidos Políticos	1	16°
Ayuntamientos.	1	15°
Fideicomisos y fondos públicos	1	16° Bis
Sindicatos.	1	16° Quáter
Personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o ejercen actos de autoridad.	1	8° v m)
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	

Nota: a) ND= No dato

### Tabla 23.

Requisitos normativos deseables en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

### Reglas para la publicación y difusión de obligaciones de transparencia

Observables deseables específicos	Ley Armonizada	
	Jal	Art.



Difundir las obligaciones de transparencia por medios electrónicos.	1	3°
Utilizar un lenguaje incluyente, claro, accesible y de fácil comprensión para los y las usuarios/as.	1	3°
Utilizar formatos para la fácil comprensión de los y las usuarios/as.	1	25° XXXIV
Información disponible en lenguas indígenas.	1	3°
Presentar la información en formatos abiertos.	1	25° XXXIV
Actualizar la información.	1	3°
Difundir la fecha de actualización para cada rubro.	1	25° VI
Indicar el área responsable de generar la información de cada uno de los rubros.	0	ND
Indicar el o la funcionario(a) responsable de generar la información de cada uno de los rubros.	0	ND
Señalar rubros que no les son aplicables.	0	ND
Contempla rubros específicos para distintos sujetos obligados.	1	9 al 16°Quáter.
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	

Nota: a) ND= No dato

### 3.5 Conclusiones.

Lo que este capítulo nos indica es que el proceso de armonización mejoró la calidad de la ley en materia de transparencia En Jalisco, lo cual se desprende del análisis numérico de la evaluación realizada antes y después del proceso mencionado, con el instrumento que se desarrolló para esta investigación.

A manera de ejemplo diremos que la armonización en materia de acceso a la información mejoró los procedimientos de acceso a la información, ya que se establecieron nuevos mecanismos para presentar una solicitud de acceso a la información, como lo son: vía telefónica, por fax, correo, correo electrónico, telegrama, mensajería o por comparecencia.

En cuanto a las obligaciones de los sujetos obligados, se crea la de documentar el ejercicio de sus funciones, así como de constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental. Además, se incluyó la obligación de utilizar formatos (abiertos) y un lenguaje incluyente y de fácil comprensión, y se estipula que la información debe estar disponible en lenguas indígenas.

Referente a los medios de impugnación, en el recurso de revisión se aumentó a 15 días hábiles el término para interponerlo, ya sea ante el Itei o ante el sujeto obligado, además de otorgarse la posibilidad del anonimato para presentar un recurso de transparencia.

Otro aspecto importante son los sujetos obligados, en donde se amplió el catálogo de entes públicos como lo son: el CESJAL, los sindicatos, los candidatos independientes, y los notarios. Cabe destacar que al mismo tiempo se agregaron obligaciones de publicación de información fundamental específicas al Tribunal Electoral del Estado, a las universidades públicas, a los fideicomisos públicos, las autoridades laborales y sindicatos.

Justamente, en materia de información fundamental o de oficio, se incrementaron las obligaciones de publicación y actualización de información; a manera de ejemplo señalaremos las siguientes: el índice de los expedientes clasificados como reservados; las evaluaciones y encuestas que hagan los sujetos obligados a programas financiados con recursos públicos; los indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados; los ingresos extraordinarios recibidos por cualquier concepto; las convocatorias a concursos para ocupar cargos públicos y los resultados de los mismos; el listado de jubilados y pensionados y el monto que

reciben; el nombre, denominación o razón social y clave del Registro Federal de Contribuyentes de quienes se les hubiera cancelado o condonado algún crédito fiscal, los montos respectivos; las pólizas de los cheques expedidos, con identificación del número de cheque o transferencia, monto y nombre del beneficiario, indicando el motivo de la erogación, en el que de manera detallada y completa se indique para qué se erogó el recurso público, o en su caso la descripción que aparezca en la factura correspondiente; siempre y cuando con ello se aporten los elementos cualitativos y cuantitativos de la finalidad del cheque o transferencia; las recomendaciones emitidas por los órganos públicos del Estado mexicano u organismos internacionales garantes de los derechos humanos, así como las acciones que han llevado a cabo para su atención; las estadísticas que generen en cumplimiento de sus facultades, competencias o funciones; las versiones públicas de las resoluciones y laudos que emitan los sujetos obligados, en procesos o procedimientos seguidos en forma de juicio y que hayan causado estado; los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana que puedan acceder o ejercer ante el sujeto obligado; la información proactiva o focalizada que considere el sujeto obligado; las condiciones generales de trabajo, contratos o convenios que regulen las relaciones laborales del personal de base o de confianza, así como los recursos públicos económicos, en especie o donativos, que sean entregados a los sindicatos y ejerzan como recursos públicos; los estudios financiados con recursos públicos; los ingresos recibidos por cualquier concepto señalando el nombre de los responsables de recibirlos, administrarlos y ejercerlos, así como su destino, indicando el destino de cada uno de ellos; y el catálogo de disposición y guía de archivo documental.

En materia de información reservada, el periodo de reserva de información se redujo de 6 años a 5.

Por otro lado, se otorgaron mayores atribuciones al comité de transparencia, entre las que destacan: confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información y declaración de inexistencia o de incompetencia que realicen los titulares de las

áreas, además de ordenar a las áreas competentes que generen la información que derive de sus facultades, competencias y funciones.

La armonización de la ley de Jalisco generó un capítulo para la información proactiva y focalizada, de donde es importante mencionar que se estableció que la información proactiva se difundirá en los medios y formatos que más convenga al público al que va dirigida.

Conjuntamente, para el cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley, se previó que los sujetos obligados puedan desarrollar o adoptar esquemas de mejores prácticas que tengan por objeto: elevar el nivel de cumplimiento, armonizar el acceso a la información por sectores; facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información a las personas; y procurar la accesibilidad de la información.

Por otro lado, y aunque hemos descrito algunos de los cambios más trascendentes, es preciso destacar que hubo aspectos que no fueron modificados y que resultada pertinente hacerlo. Resultado de la aplicación de la evaluación a la norma con el instrumento elaborado para esta investigación, se advirtieron los siguientes elementos:

En cuanto a las reglas de publicación y difusión de la información, no se obliga a que los entes públicos indiquen el área responsable que genera la información de cada uno de los rubros de la información fundamental, ni tampoco se requirió indicar él o la funcionario(a) responsable de generar la información de cada uno de los rubros, ni mucho menos señalar rubros que no les son aplicables.

Respecto a la procedencia de un recurso de revisión, la ley no contempla la orientación a un trámite específico.

Sobre cuotas de reproducción de la información solicitada, no se estipula en la Ley la garantía de gratuidad para personas que no puedan cubrir los costos de reproducción de la información pública.

Respecto a los requisitos para solicitar información pública, no se contempla algún apartado donde se señale que se deba ser libre de cualquier discriminación que pueda basarse en la naturaleza de la solicitud.

En cuanto a facultades del órgano garante, no se estipula la obligación de que su titular comparezca ante el Poder Legislativo; si bien, se debe presentar un informe anual, no habla de comparecencias.

Tampoco fue incluida la obligación para el órgano garante de expedir los lineamientos generales y específicos para archivos y régimen de excepción.

Respecto a las unidades de transparencia, se omitió la atribución de promover las mejores prácticas en relación con el mantenimiento, archivo y eliminación de los documentos.

En lo que a sanciones se refiere, los elementos deseables establecen que se le debe dar protección a los servidores públicos de toda sanción por divulgar información restringida en los términos de la Ley de Acceso a la Información, cuando actúen de buena fe.

En cuanto a los criterios legales de clasificación de la información, no se estableció la imposibilidad de reservar información cuando se trate de información relacionada con actos de corrupción.

En resumen, este capítulo ha dejado testimonio estructurado de los cambios normativos en materia de transparencia y acceso a la información pública en Jalisco. Igualmente, se presentaron los resultados del análisis normativo a través de una herramienta diseñada *ex profeso* para ello con el fin de construir lo que hemos llamado *estatus normativo*, y que consiste en la calidad o en otras palabras, qué tan completa es la norma, acorde a estándares nacionales e internacionales, propuestos por diversas instituciones.

Es justamente ese resultado el que será contrastado con los hallazgos respecto de la observación de lo ocurrido al momento de poner en práctica o aplicar la ley en la realidad específica de Jalisco, lo que haremos en los capítulos subsecuentes.

## **Capítulo IV. Los problemas de diseño y aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.**

Como se ha explicado a lo largo de esta investigación, este capítulo está dedicado a exponer de una manera reflexiva, algunas de las implicaciones que trajeron consigo los trabajos de armonización de la ley en materia de transparencia en Jalisco, con la Ley General de Transparencia.

Se presentan las reflexiones y problemáticas encontradas, a partir de que llamamos en la introducción de este documento como investigación jurídica del tipo empírico (García Fernández, 2015, 7-8), es decir, un análisis jurídico de los ordenamientos normativos, pero también la observación de aspectos prácticos en el proceso de aplicación de la ley en comento.

De igual forma, como se explicó en la introducción, lo que se busca es evaluar –ya no desde un criterio cuantitativo, pero cualitativo–, la calidad de la norma, y su funcionamiento en la realidad, con miras a analizar la eficacia del orden jurídico.

A pesar de lo anterior, debe decirse que una tarea pendiente de esta investigación, en virtud de que se trata de un análisis jurídico, es la presentación de casos específicos en que la aplicación de la ley ha causado conflictos. Si bien es cierto que lo que nos ha llevado a presentar las reflexiones que a continuación aparecen, es en gran medida la observación de la realidad, las limitaciones de tiempo en el planteamiento de la investigación, no permitieron señalar y documentar los casos específicos: consultas jurídicas ante el órgano garante, recursos de revisión producto de interpretaciones diferenciadas, entre otros. Sin duda, esta tarea deberá hacerse en el futuro inmediato para dar sustento a la investigación.

Por otra parte, para efectos de claridad del capítulo, se presentan en un primer momento las redacciones de las secciones de las normas (anterior y armonizada), para que el lector pueda advertir las diferentes. Posteriormente, se expone la reflexión en torno a las dificultades que resultan del análisis jurídico realizado.

#### 4.1 Complicaciones en cuanto a la integración de los órganos de transparencia: “Los Comités de Transparencia”.

Tema	Ley Local (LTAIPEJM)	Ley General (LGTAP)
<b>Comité de Transparencia (integración)</b>	La Ley Local establece que la integración es de la siguiente manera: 1.- Titular del Sujeto Obligado. 2.- Encargado del órgano de Control Interno. 3.- Secretario Técnico (el Titular de la Unidad de Transparencia),	En su principios (artículo 43) establece lo siguiente; <b>“Los integrantes del Comité de Transparencia no podrán depender jerárquicamente entre sí, tampoco podrán reunirse 2 o más integrantes en una sola persona”</b>

Discrepancias de la armonización:

La Ley General y la Ley local son contrarias en cuanto a la integración del Comité de Transparencia, entendiendo éste como el órgano máximo de un sujeto obligado en las temáticas de *Transparencia, Derecho de Acceso a la Información, Protección de Datos y Archivos*.

El punto discordante es la inclusión del titular del sujeto obligado, pues mientras la Ley Local lo incluye, la Ley General no lo hace.

La razón por la que Jalisco se negó a suprimir al titular del sujeto obligado en la integración del Comité se debió a que en la experiencia de los recursos de revisión, en aquellos casos donde el Comité había tenido injerencia, se le daba mayor atención a la resolución del órgano garante por parte del sujeto obligado, pues la sanción o medida de apremio recaería en el propio Comité.



La implicación no es menor, si la integración del Comité no resulta acorde con la Ley General, es ilegal su integración, lo que generaría la nulidad de todos sus actos.

La falta de armonización sobre la integración causó una seria confusión en los sujetos obligados de Jalisco, pues no resultaba claro bajo qué normatividad debían integrar su Comité: ¿con la Ley de Transparencia de Jalisco o con la Ley General?

Por esta razón diversos sujetos obligados tuvieron que presentar una solicitud de consulta jurídica para que el ITEI se pronunciara sobre cómo se debía integrar el Comité. Más allá de la Consulta, la cuestión legal sigue sin dilucidarse.

La Consulta Jurídica es importante, pero no es suficiente, en virtud de lo que señala el artículo segundo transitorio de la Ley General:

**“Segundo.** Queda derogada cualquier disposición que contravenga los principios, bases, procedimientos y derechos reconocidos por la presente ley.”

## 4.2 Inconvenientes con las atribuciones de los Comités de Transparencia.

Tema	Ley Local (LTAIPEJM)	Ley General (LGTAP)
<b>Comité de Transparencia (Atribuciones)</b>	<p>La Ley Local otorgaba pocas facultades al Comité de Transparencia que anteriormente era denominado “Comité de Clasificación”. Al armonizarse se estableció que contaba entre otras facultades con las de:</p> <p><b>Confirmar, Modificar o revocar</b> las resoluciones en los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Ampliación del plazo.</li> <li>b) Clasificación de Información.</li> <li>c) Declaración de inexistencia</li> </ul>	<p>La Ley General establece al igual que la Ley Local (después de su armonización) que el Comité de Transparencia cuenta con atribuciones de:</p> <p><b>Confirmar, Modificar o revocar</b> las resoluciones en los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Ampliación del plazo.</li> <li>b) Clasificación de Información.</li> <li>c) Declaración de inexistencia</li> <li>d) Declaración de incompetencia</li> </ul>

---

d) Declaración de incompetencia.

---

Implicaciones de la armonización:

La armonización de las funciones del Comité de Transparencia se hizo sin el cuidado debido. La razón de lo anterior es que la reforma se limitó a copiar textualmente lo que decía la Ley General a la Local.

La implicación resulta grave en función de un rubro en particular: la ampliación del plazo para responder una solicitud de información. A diferencia de la Ley General, en Jalisco no existe la prórroga o ampliación de plazo para responder solicitudes, son 8 días y no existe posibilidad de ampliación.

En ese sentido, a pesar de la armonización de la norma, el Comité está impedido a ampliar el plazo para la respuesta a una solicitud de información, ya que dicha ampliación ni siquiera está prevista en la Ley de Jalisco.

#### 4.3 Las dificultades en materia de Información confidencial e información reservada: en específico respecto a la catalogación distinta en ambas normatividades sobre los secretos.

Tema	Ley Local (LTAIPEJM)	Ley General (LGTAP)
<b>Información confidencial e información reservada /</b> catalogación distinta en ambas normatividades sobre los <b>SECRETOS</b> .	La Ley local cataloga como información <b>RESERVADA</b> la siguiente:  Artículo 17 fracción VIII. <i>La considerada como <b>secreto comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario, bursátil, postal o cualquier otro, por disposición legal expresa, cuya titularidad corresponda a particulares.</b></i>	La Ley General Cataloga como información <b>CONFIDENCIAL</b> la siguiente información:  Artículo 116. <i>Se considera como información confidencial: los <b>secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal</b> cuya titularidad corresponda a particulares.</i>

Implicaciones de la armonización:

En esta parte no sólo no ocurrió una armonización adecuada, sino que además resulta que las normas son contrarias entre sí, en virtud de que una misma categoría de información (los secretos referidos) es clasificada como confidencial por una norma, y reservada por la otra.

En la aplicación de la normatividad se genera un problema no sólo conceptual, sino procedimental y sustantivo en el tratamiento de la información.

La problemática en la interpretación es la siguiente: si los “secretos” son confidenciales, de conformidad a la Ley General no están sujetos a temporalidad alguna de reserva, y sólo podrán tener acceso a ellos los titulares de la misma y los servidores públicos facultados para ello. Sin embargo, si los “secretos” son “reservados” sí están sujetos a una temporalidad que no puede rebasar los 5 años y pueden tener acceso a ellos la ciudadanía en general si no superan una prueba de daño para dejar de entregarlos.

La implicación de esta confusión se puede resumir en la siguiente pregunta e hipótesis que le siguen: ¿Qué debe hacer un sujeto obligado en Jalisco si recibe una solicitud de información en la que se pidan los “secretos” mencionados?

Si considera que la información es confidencial, bastará con que fundamente la negativa de su acceso en algún supuesto del catálogo de información confidencial, y siempre tendrá el deber de protegerla sin importar el tiempo que pase.

Si considera que es reservada, deberá convocarse al Comité de Transparencia y acreditar mediante una prueba de daño que de dar a conocer la información produciría un riesgo al interés público. Si lo logra, podrá reservarlo por un máximo de 5 años y después pasaría a ser información de libre acceso. Si no logra demostrarlo, entonces operaría el principio de máxima publicidad y deberá proceder a su entrega.

El problema práctico de aplicación en la ley es la generación de incertidumbre respecto al proceder de quienes están obligados a observar la norma. Se trata de un dilema significativo, ya que si se le da el tratamiento de información reservada, se

incumple con la normatividad general, y si se le da tratamiento de información confidencial se incumple con la normatividad estatal. En ambos casos podría operar una sanción.

En este sentido resulta pertinente recordar que un sujeto obligado entrega información reservada o confidencial de manera indebida, y sin observar el proceso establecido, la sanción implica una multa de 200 a 1,500 Unidades de Medida de Actualización.

#### 4.4 Las dificultades en materia de Información confidencial e información reservada: el caso de la catalogación distinta sobre los sujetos obligados en relación con los secretos fiduciario, bancario y fiscal (el caso de los fideicomisos).

Tema	Ley Local (LTAIPEJM)	Ley General (LGTAP)
<p><b>Información confidencial e información reservada:</b>                      catalogación distinta en ambas normatividades sobre los <b>EL CASO DE LOS SUJETOS OBLIGADOS EN EL SECRETO: Fiduciario, Bancario y Fiscal.</b></p>	<p>El artículo 17 Bis de la Ley Local establece lo siguiente:</p> <p><i>Artículo 17 Bis. Información reservada – excepciones:</i></p> <p>1. Los sujetos obligados que se constituyan como fideicomitentes, fideicomisarios o fiduciarios en fideicomisos que involucren recursos públicos, no podrán clasificar, por ese solo supuesto, la información relativa al ejercicio de éstos, como secreto bancario, fiduciario, sin perjuicio de las demás causales de clasificación que prevé la presente ley.</p> <p>2. Los sujetos obligados que se constituyan como usuarios o institución bancaria en operaciones que involucren</p>	<p>El artículo 117 de la Ley General dentro del capítulo III denominado “De la Información <b>Confidencial</b> establece:</p> <p><i>Artículo 117. Los sujetos obligados que se constituyan como fideicomitentes, fideicomisarios o fiduciarios en fideicomisos que involucren recursos públicos, no podrán clasificar, por ese solo supuesto, la información relativa al ejercicio de éstos, como secreto bancario, fiduciario, sin perjuicio de las demás causales de clasificación que prevé la presente ley.</i></p> <p>1. Los sujetos obligados que</p>

---

*recursos públicos, no podrán clasificar, por ese solo supuesto, la información relativa al ejercicio de éstos, como secreto bancario, sin perjuicio de las demás causales de clasificación que prevé la presente ley.*

*3.Los sujetos obligados que se constituyan como contribuyentes o como autoridades en materia tributaria no podrán clasificar la información relativa al ejercicio de recursos públicos como secreto fiscal.*

*se constituyan como usuarios o como institución bancaria en operaciones que involucren recursos públicos, no podrán clasificar, por ese solo supuesto, la información relativa al ejercicio de éstos, como secreto bancario, sin perjuicio de las demás causales de clasificación que prevé la presente Ley.*

*Los sujetos obligados que se constituyan como contribuyentes o como autoridades en materia tributaria no podrán clasificar la información relativa al ejercicio de recursos públicos como secreto fiscal*

---

#### Implicaciones de la armonización:

La Ley de Jalisco incluyó de manera literal lo establecido por la Ley General en cuanto las excepciones de los secretos fiduciario, bancario y fiscal cuando se trate de sujetos obligados, sin embargo, lo hizo de manera contraria, pues mientras estas excepciones eran para la información confidencial, en Jalisco se hacen respecto de la información reservada.

Hay complicaciones en cuanto a la aplicación de estos supuestos de excepción, debido a que, igual que en la complicación en el subtítulo 4.3, hay una confusión de origen sobre la naturaleza de la información.

En Jalisco, ante una solicitud de información pública de este tipo, ¿qué debería hacer un sujeto obligado? Veamos los siguientes dos supuestos:

- 1.- Si fuera “confidencial” bastará con que la Unidad de Transparencia señale la excepción y proceda a la entrega.

2.- Si fuera “reservada” necesariamente se daría intervención al Comité para que en el ejercicio de prueba de daño, haga valer la excepción y proceder así a su entrega.

En cualquiera de las 2 opciones se garantiza el derecho de acceso a la información pública, sin embargo, el hecho de no llevar a cabo el procedimiento adecuado para permitir su acceso conllevaría una sanción para el infractor.

Para ejemplificar lo anterior, pensemos en el siguiente ejemplo: supongamos que un ciudadano solicita información pública relativa a un secreto fiduciario de un sujeto obligado. Si se considera que es confidencial y se otorga la información en el ejercicio de sus atribuciones, ésta entrega sería indebida, pues el facultado para hacer valer la excepción sería el comité de transparencia en términos del artículo 18 de la Ley de Jalisco, pues según esta ley, la información referida encuadraría en el catálogo de reserva. Por otra parte, si la Unidad de Transparencia considera que es reservada, y convoca al Comité de Transparencia para proceder a la entrega, el procedimiento será inadecuado para la Ley General, pues quién debió otorgar la información debió ser la Unidad de Transparencia, por tratarse de información confidencial.

#### 4.5 Complicaciones en el Procedimiento de Clasificación de información Pública como Confidencial o Reservada.

Tema	Ley Local (LTAIPEJM)	Ley General (LGTAP)
<b>El Procedimiento de Clasificación de información Pública como Confidencial o Reservada.</b>	<p>El artículo 60 de la Ley Local establece que existen dos procedimientos para clasificar la información:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Procedimiento <b>de clasificación inicial.</b></li> <li>2. El procedimiento de <b>modificación</b> de</li> </ol>	<p>El artículo 106 de la Ley General establece los siguiente:</p> <p><i>Artículo 106. La clasificación de la información se llevará a cabo en el momento en que:</i></p>

clasificación.

**El procedimiento de modificación**

de conformidad al artículo 62 de la Ley Local señala que éste puede iniciarse por cualquiera de las siguientes causas:

1.- De oficio o por el propio sujeto obligado;

2.- Por la recepción de una solicitud de acceso a la información.

III. Por respuesta del ITEI, con motivo de:

a) Una revisión de clasificación.

b) Un recurso de revisión.

IV.- Por generarse versiones públicas para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia previstas por la Ley.

*I. Se reciba una solicitud de acceso a la información.*

*II. Se determine mediante una resolución de autoridad competente.*

*III. Se generen versiones públicas para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia previstas en esta Ley.*

**Artículo 108. Los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifique documentos o información como reservada. La clasificación podrá establecerse de manera parcial o total de acuerdo al contenido de la información del Documento y deberá estar acorde con la actualización de los supuestos definidos en el presente Título como información clasificada.**

*En ningún caso se podrán clasificar Documentos antes de que se genere la información.*

**La clasificación de información reservada se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de**

Discrepancias de la armonización:

Sabemos que clasificar la información pública en confidencial o reservada constituye uno de los procesos más importantes en el ejercicio del derecho a la información pública. Lo anterior, debido a que se trata de las únicas dos excepciones que limitan o restringen el derecho a la información pública.

En el caso de la normatividad de Jalisco existe una discrepancia con la normatividad general, al hacerse la armonización únicamente de manera parcial en este rubro.

Lo que la Ley de Jalisco llama ‘Procedimiento de clasificación inicial’ ha quedado suprimido con la emisión de la Ley General. Este procedimiento en Jalisco buscó por varios años que los sujetos obligados clasificaran la información que poseían en confidencial y reservada, mediante acuerdos generales y previos, incluso, a la generación de la información.

Un ejemplo de ello era la clasificación que hacía la Fiscalía General del Estado de Jalisco sobre todas sus averiguaciones previas, ahora llamadas carpetas de investigación, en las que bastaba un acuerdo general que indicara de manera inicial que todas estas investigaciones existentes, y por iniciarse, eran reservadas, sin analizar de manera particular cada una de ellas.

Así cada sujeto obligado mediante un acuerdo general de clasificación de manera inicial, estipulaba qué información era reservada.

La Ley General de Transparencia supera el procedimiento de la clasificación inicial, indicando la prohibición de hacer ese tipo de reservas generales e iniciales y disponiendo de forma clara que la clasificación de información sea caso por caso.

Incluso, de la lectura detenida de la propia Ley General se advierte la prohibición expresa de reservar información antes de su generación.

La complicación en la aplicación de la norma actualizada en Jalisco, se resumiría en la siguiente pregunta: ¿La clasificación inicial debe hacerse en Jalisco?



La respuesta sería negativa, ya que la Ley General de Transparencia establece lo siguiente en su artículo 100 del capítulo I denominado: “De las disposiciones generales de la clasificación y desclasificación de la información”:

“Los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en la leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidas en esta Ley y, en ningún caso, podrán contravenirla”.

Aunado a lo anterior, en el artículo 109 de la propia Ley General se establece:

“Los lineamientos generales que emita el sistema Nacional en Materia de Clasificación de la información reservada y confidencial y, para la elaboración de versiones públicas, serán de observancia obligatoria para los sujetos obligados”

Dichos lineamientos en su artículo sexto, manifiestan lo siguiente:

*“Los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen documentos o expedientes como reservados, ni clasificar documentos antes de que se genere la información o cuando éstos no obren en sus archivos.*

*La clasificación de información se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño y de interés público.”*

En este sentido, estamos frente a complicaciones en la aplicación de la Ley Local y la Ley General, pues para los sujetos obligados es obligación realizar la clasificación inicial, en tanto que la Ley General la prohíbe.

De esta forma vemos que la armonización de la ley en Jalisco contiene errores y contradicciones, ya que su artículo 26, relativo a las prohibiciones de los sujetos obligados sí contempla la imposibilidad de clasificar información de forma general:

“IV. Emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen documentos o información como reservada. La clasificación podrá establecerse de manera parcial o total de acuerdo al contenido de la información del documento y deberá estar acorde con la actualización de los supuestos definidos en la Ley y en la Ley General. En

ningún caso se podrán clasificar documentos antes de que se genere la información. La clasificación de información reservada se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de una prueba de daño”.

Entonces, la armonización generó una contradicción en sí misma, pues aunque prohíbe la clasificación inicial, obliga a realizarla.

La pregunta que surge es si los sujetos obligados en Jalisco deben realizar la clasificación inicial.

#### **4.6 Complicaciones respecto a los principios de interpretación y aplicación en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y de actuación de los Organismos Garantes.**

Tema	Ley Local (LTAIPEJM)	Ley General (LGTAP)
<p align="center"><b>Principios de interpretación y aplicación en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y de actuación de los Organismos Garantes.</b></p>	<p>La Ley Local establece en su artículo 5° los siguientes principios:</p> <p><b>Artículo 5.° Ley - Principios</b></p> <p>1. Son principios rectores en la interpretación y aplicación de esta ley:</p> <p>I. Certeza: principio que otorga seguridad y certidumbre jurídica a los particulares, en virtud de que permite conocer si las acciones del Instituto son apegadas a derecho y garantiza que los procedimientos sean completamente verificables, fidedignos y confiables:</p> <p>II. Eficacia: obligación del Instituto para tutelar, de manera efectiva, el derecho de acceso a la información;</p>	<p>La Ley General establece lo siguiente:</p> <p>1.- En el artículo 8, relativo al capítulo II <i>Sección Primera</i> se establecen de manera particular 9 principios que rigen el actuar de los órganos garantes.</p> <p>2.- En los artículos del 9 al 22, relativos al capítulo II <i>Sección segunda</i>, se establecen los principios en materia de transparencia y acceso a la información pública.</p>

---

III. Gratuidad: la búsqueda y acceso a la información pública es gratuita;

IV. Imparcialidad: cualidad que debe tener el Instituto respecto de sus actuaciones para que éstas sean ajenas a los intereses de las partes en controversia y resolver sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas;

V. Independencia: cualidad que debe tener el Instituto para actuar sin supeditarse a interés, autoridad o persona alguna;

VI. Interés general: el derecho a la información pública es de interés general, por lo que no es necesario acreditar ningún interés jurídico particular en el acceso a la información pública, con excepción de la clasificada como confidencial;

VII. Legalidad: obligación del Instituto de ajustar su actuación, que funde y motive sus resoluciones y actos en las normas aplicables;

VIII. Libre acceso: en principio toda información pública es considerada de libre acceso, salvo la clasificada expresamente como reservada o confidencial;

IX. Máxima publicidad: en caso de duda sobre la justificación de las razones de interés público que motiven la reserva temporal

---

---

de la información pública, prevalecerá la interpretación que garantice la máxima publicidad de dicha información;

X. Mínima formalidad: en caso de duda sobre las formalidades que deben revestir los actos jurídicos y acciones realizadas con motivo de la aplicación de esta ley, prevalecerá la interpretación que considere la menor formalidad de aquellos;

XI. Objetividad: obligación del Instituto de ajustar su actuación a los presupuestos de ley que deben ser aplicados al analizar el caso en concreto y resolver todos los hechos, prescindiendo de las consideraciones y criterios personales;

XII. Presunción de existencia: se presume que la información debe existir si se refiere a las facultades, competencias y funciones que los ordenamientos jurídicos aplicables otorgan a los sujetos obligados;

XIII. Profesionalismo: los servidores públicos que laboren en el Instituto deberán sujetar su actuación a conocimientos técnicos, teóricos y metodológicos que garanticen un desempeño eficiente y eficaz en el ejercicio de la función pública que tienen encomendada;

---

---

XIV. Sencillez y celeridad: en los procedimientos y trámites relativos al acceso a la información pública, así como la difusión de los mismos, se optará por lo más sencillo o expedito;

XV. Suplencia de la deficiencia: no puede negarse información por deficiencias formales de las solicitudes. Los sujetos obligados y el Instituto deben suplir cualquier deficiencia formal, así como orientar y asesorar para corregir cualquier deficiencia sustancial de las solicitudes de los particulares en materia de información pública; y

XVI. Transparencia: se debe buscar la máxima revelación de información, mediante la ampliación unilateral del catálogo de información fundamental de libre acceso.

---

#### Implicaciones de la armonización:

La armonización de la Ley Jalisco respecto de los principios, se realizó de manera poco ordenada o metódica. En un solo artículo se agregaron los principios de los organismos garantes y los principios generales que rigen el derecho de acceso a la información, sin hacer distinciones respecto de cuáles corresponden a cada cual de esas dos categorías, cuales son de los órganos garantes y cuales son de interpretación y aplicación del derecho de acceso a la información.

De esta manera hay dos principios en Jalisco que no sufrieron armonización y son de los más importantes, nos referimos a:

- a) **Máxima Publicidad.**
- b) **Transparencia**

El principio de **Máxima Publicidad**, es un principio que la Ley General establece para guiar el actuar de los organismos garantes y también para la interpretación y aplicación del derecho de acceso a la información pública, de la siguiente manera:

“Artículo 8 fracción VI: **Máxima publicidad:** Toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática”

Nuevamente el artículo 11 de la Ley General retoma la literalidad, pero ahora como principio de aplicación e interpretación, no sólo como del actuar de los organismos garantes.

Debido a que en Jalisco no se hizo diferenciación de categorías de principios (de los de organismos garantes y los de interpretación) y se metieron en un *mismo saco*, por expresarlo coloquialmente, no contamos con éste principio en nuestra legislación.

En este sentido, el legislador jalisciense asumió que la ley de la entidad, antes de la armonización, ya contaba con este principio y no se cambió, quedando de la misma manera:

“Artículo 5° fracción IX de la LTAIPEJM: En caso de duda sobre la justificación de las razones de interés público que motiven la reserva temporal de la información pública prevalecerá la interpretación que garantice la máxima publicidad de dicha información”.

Esto significó que no existiera armonización del principio más importante en la interpretación del derecho de acceso a la información, de conformidad al artículo 6 constitucional.

No se delimitó este principio como aquellos que deberán regir el actuar del órgano garante en Jalisco (ITEI), ni como aquel que opera en los procedimientos de acceso

a la información pública. En este sentido, no se encuentra de forma explícita la obligación para que el ITEI actúe bajo este principio, en términos de la Ley General.

La consecuencia de lo anterior es que el principio de máxima publicidad se actualice únicamente en casos de reserva, cuando su aplicación debería ser mucho más amplia según la propia Ley General, abarcando todo tipo de información.

El segundo principio que no se armonizó fue el de “transparencia”, como principio rector del órgano garante local.

Jalisco cuenta con el principio de “transparencia”, que refiere lo siguiente:

“Artículo 5° Fracción XVI. Transparencia: Se debe buscar la máxima revelación de información mediante la ampliación unilateral del catálogo de información fundamental de libre acceso”

Sin embargo, la ley de la entidad federativa no cuenta con lo dispuesto en la Ley General, relativo al principio rector de los organismos garantes:

“Artículo 8 fracción IX. Transparencia: Obligación de los Organismos garantes de dar publicidad a las deliberaciones y actos relacionados con su atribuciones, así como dar acceso a la información que generen”.

En resumen, la Ley de Jalisco no diferenció entre las dos categorías de principios, lo que ocasiona la pérdida de algunos de ellos en la legislación local. Es preciso aclarar que aunque nominalmente sean iguales, es decir, que se llaman de la misma forma, tienen diverso significado si rigen el proceder de los órganos garantes o cualifican la información pública.

Se desprende de ello que la armonización de la norma no incluyó los dos principios como rectores del organismo garante de la entidad.

#### **4.7 Impedimentos en materia de Información proactiva e información focalizada.**

Tema	Ley Local (LTAIPEJM)	Ley General (LGTAP)
<b>Información proactiva e información focalizada</b>	La Ley Local, clasifica a la información pública como <b>proactiva y focalizada.</b>	En la Ley General, únicamente es considera la <b>información proactiva.</b>

Implicaciones de la armonización:

En Jalisco existe una imprecisión en cuanto a la información proactiva, ya si revisamos la definición que ofrece la Ley General de información proactiva, nos daremos cuenta que incluye lo que para Jalisco es la información focalizada.

Esta imprecisión en la armonización genera confusiones en cuanto a las posibles diferencias entre ambos tipos de información, e incluso a partir de la lectura de la Ley de Jalisco es inevitable pensar que se trata de lo mismo.

#### **4.8 Obstáculos respecto a mecanismos de sanción e imposición de medidas de apremio por parte de los organismos garantes: El caso del ITEI.**

La armonización de la Ley de Jalisco con la Ley General de Transparencia presenta el siguiente problema respecto de los mecanismos de sanción: mientras en la norma General no se faculta a los órganos garantes para sancionar a funcionarios que pertenezcan a partidos políticos, en la ley local no se prevé el procedimiento para seguir con la directriz que estipula la misma.

El artículo 209 de la Ley General explica que si hubiera incumplimientos en materia de materia de transparencia y acceso a la información por parte de los partidos políticos, el organismo garante deberá dar vista al organismo público local electoral de la entidad federativa, para que resuelvan lo conducente.

En otras palabras, la norma general no prevé que los organismos garantes de las entidades federativas puedan sancionar a funcionarios de los partidos políticos, como



lo harían con cualquier servidor público. En este sentido, el legislador jalisciense debió dejar constancia de ello en la norma, lo cual no ocurrió.

En este sentido, resulta pertinente recordar que la incompetencia de la facultad sancionatoria es motivo de nulidad de la propia sanción.

#### **4.8 Conclusiones.**

En este capítulo hemos descrito el resultado de un análisis jurídico respecto de problemas de la armonización de la Ley de Transparencia de Jalisco con la Ley General.

Hemos desarrollado ocho problemáticas que se desprenden de omisiones o adecuaciones que traen consigo complicaciones para la interpretación de la norma, pero también para su aplicación.

Como lo planteamos en la introducción de esta investigación, consideramos necesario una revisión que fuera más allá de los criterios numéricos que normalmente se le aplican a las leyes, y por ello a partir de la observación y de un análisis un tanto minucioso de ciertos aspectos de la norma, hemos descubierto aspectos que no fueron previstos por el legislador jalisciense: en cuanto a integración de ciertos órganos (el Comité de Transparencia), las atribuciones del mismo (la ampliación del plazo para solicitudes de información), los procedimientos de reserva de la información (la clasificación inicial de la información), así como confusiones de conceptos en cuanto a la información focalizada y proactiva.

Mencionamos también que por cuestiones de posibilidades y recursos de investigación no se planteó este documento descubrir las implicaciones que estas omisiones legislativas han traído consigo en la práctica, sin embargo, ello no impide afirmar que en el proceso de armonización hemos localizado aspectos trascendentes que seguramente tendrán implicaciones en la aplicación de la norma.

## Capítulo V. Conclusiones Generales

Recordemos que esta investigación surgió por el interés de responder si existe una relación entre los resultados de las mediciones cuantitativas de la calidad de leyes (que abundan en materia de transparencia) y el diseño de las propias leyes, o en otras palabras, su aspecto cualitativo que favorece o complica su aplicación en realidades determinadas.

Para ello, en un primer momento se construyó un instrumento que permitiera evaluar la calidad de la norma, a través de cuantificar sus aspectos deseables. Posteriormente se analizó detenidamente la ley en comento, buscando en su aspecto cualitativo, aspectos que pudieran generar problemas en su aplicación: contradicciones con la norma general, omisiones o cualquier otro elemento problemático. Desde luego que en este proceso, la observación de la realidad fue importante, aunque por las limitaciones materiales y temporales, no fue registrado y operativizado, cuestión que queda como una veta a seguir investigando.

En este sentido, consideramos que el propósito de la investigación fue cubierto, ya que como se plantea en los objetivos, fue posible conocer con detalle cuatro momentos trascendentales en la historia de Jalisco, hablando de su normativa en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El primero de ellos es el histórico. Este documento da cuenta de una narración general de la historia de las leyes en la materia, haciendo anotaciones que permiten comprender la complejización de los procesos, y la evolución de las propias normas hacia mejores leyes. El segundo momento es el estudio de la Ley de Transparencia antes del proceso de armonización, su descripción detallada y, desde luego, la calificación de la misma según la herramienta de medición. El tercero es el proceso mismo de armonización; gracias al seguimiento noticioso del momento y a las entrevistas con actores que estuvieran involucrados, se logró recrear de forma crítica el contexto legislativo, pero también político y social, de los trabajos de reforma de la

ley. Esto es importante, pues este documento contiene el testimonio de un proceso trascendental en el área de conocimiento y estudio que nos convoca en el posgrado. El cuarto momento es la ley vigente de Jalisco, a la cual no sólo se le aplicó la evaluación comentada, sino que se realizó un estudio detallado del resultado de la armonización desde una perspectiva jurídica, es decir, se reflexionó en torno a las cualidades de la norma, con miras a encontrar posibles omisiones, errores, contradicciones, entre otros, que hagan pensar en que habrá conflictos al momento de su aplicación (que ya los hay).

### **5.1 La calificación de las leyes de Jalisco. La aplicación de la herramienta.**

Sabemos que Jalisco no sólo es el Estado de la República que tuvo la primera ley de Transparencia del País, también es el Estado que más Leyes y reformas ha tenido en la materia dando la cifra de 5 entre 2002 y 2015, lo cual en general produjo buenas leyes.

La herramienta de evaluación, construida a partir de elementos deseables de las leyes de acceso a la información pública propuestos por estudios como: Métrica de la Transparencia, el referido IDAIM, leyes modelo, así como los aspectos de la propia Ley General de Transparencia (fruto de un trabajo colegiado entre el H. Congreso de la Unión y la sociedad civil organizada en el país), arrojó una calificación que podríamos asumir como regular para la Ley de Transparencia en la entidad antes de la reforma de armonización, conocida como Ley Vitrina.

De los 238 elementos posibles, la Ley Vitrina obtuvo 161, es decir casi el 70% lo cual no significa que fuera una ley de baja calidad, sino que su desarrollo era intermedio en función de lo que la Ley General estipula. En la tabla presentada en el capítulo 3 es posible advertir con detalle, cuáles elementos no estaban previstos en la ley aprobada por la LX Legislatura de Jalisco.

Ahora bien, una vez aprobada la armonización de la norma y después de un complejo proceso (narrado también en el capítulo 3), la nueva y vigente Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, obtiene 217 puntos o elementos deseables incluidos en la misma, lo que significa un porcentaje de más de 90% y con 56 elementos adicionales a los de su antecesora. Desde luego que con esta evaluación cuantitativa, estamos frente a una mejor ley, una norma más completa y de vanguardia en muchos aspectos, mismos que fueron descritos en este documento.

En conclusión, en la valoración numérica a partir del instrumento propuesto, Jalisco cuenta con una muy buena Ley de Transparencia, que cumple con casi la totalidad de elementos deseables propuestos por las instancias que hemos mencionado, así como por la propia Ley General. La pregunta de esta investigación, de si esa calidad (numéricamente evaluada) se corresponde con las características jurídicas o normativas de dicha ley, permanece.

## **5.2 La cualidad de la Ley armonizada y sus problemas para la aplicación.**

Tal como se menciona en la introducción de esta investigación, uno de los objetivos planteados fue comprender la nueva norma en la materia desde un enfoque integral, lo cual no podía hacerse exclusivamente desde el análisis cuantitativo mediante el instrumento para encontrar lo que llamamos *estatus normativo*. En ese sentido, se realizó una aproximación a la ley armonizada a partir un análisis jurídico exhaustivo, pero sobre todo crítico. En palabras sencillas, se buscaron errores en el diseño de la norma: omisiones, contradicciones con la Ley General, lagunas, ambigüedades, entre otros.

Esta aproximación crítica también se nutrió de la observación de la realidad en la materia en la entidad, es decir, problemáticas que externaban los sujetos obligados a través de sus funcionarios, así como del propio órgano garante.

Como da cuenta el capítulo 5 de este documento, se encontraron principalmente 8 aspectos que resultan problemáticos de la Ley de Transparencia de Jalisco: complicaciones en la integración del Comité de Transparencia, pero también en sus atribuciones; dificultades en materia de catalogación de información confidencial y reservada, particularmente en cuanto a dos aspectos: los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario y bursátil, pero también respecto a los sujetos obligados en relación con los mismos secretos mencionados. Otro elemento problemático es la obligación de la clasificación inicial de información. También se advirtieron problemas en la armonización respecto de los principios de interpretación de la norma y de actuación de los órganos garantes, así como ambigüedades en cuanto a la información focalizada y proactiva. Por último, se expuso una omisión en cuanto al procedimiento sancionatorio para los partidos políticos como sujetos obligados a la ley de transparencia.

Esta mirada crítica a la ley nos permite proponer, a manera de conclusión, que una norma a pesar de ser evaluada de forma positiva con criterios cuantitativos, como frecuentemente se evalúan los cuerpos normativos, no necesariamente está exenta de problemas que, desde luego, pueden tener un impacto negativo en su implementación en realidades y contextos específicos.

En este sentido, particularmente las observaciones realizadas respecto de los procedimientos para catalogar la información reservada y confidencial resultan graves, ya que como se expuso en el citado capítulo, clasificar la información pública en confidencial o reservada constituye uno de los procesos más importantes en el ejercicio del derecho a la información pública, ya que se trata de las únicas dos excepciones que limitan o restringen el derecho a la información pública.

Aspecto similar es el procedimiento mencionado y que lleva por nombre 'clasificación inicial', ya que en la Ley de Jalisco es una obligación para los sujetos obligados, mientras que la Ley General de Transparencia lo prohíbe expresamente. Como se dijo, se trata de una contradicción en sí misma, pues aunque por una parte se prohíbe la clasificación inicial, por la otra se obliga a realizarla.

### **5.3. Consideraciones finales.**

A pesar de un proceso complejo de armonización, caracterizado por la incertidumbre y la posible *politización* de un tema que debe ser de técnica jurídica, que proteja –en este caso– el derecho de acceso a la información pública, la evidencia empírica generada por esta investigación nos permite afirmar que tanto cuantitativa como cualitativamente, estamos frente a una ley de calidad, que como todas las normas es perfectible, pero que está en sintonía –en general– con una ley de gran trascendencia nacional, resultado de una reforma constitucional de gran envergadura.

También es posible afirmar que mientras mejor sea evaluada una ley por un instrumento bien diseñado y específico, será mejor. Y lo anterior responde a que dicho instrumento incluye los observables deseables que la propia ley que regía la armonización estipula. En este sentido, no sólo es lógico pensarlo, sino que es sujeto de confirmación, como en este caso.

Esto no significa que la norma armonizada no presente errores; evidencia de esto es lo que se ha presentado en este documento.

Con lo expuesto hasta aquí, consideramos correcto afirmar que la intuición –que se desarrolló con cautela–, con la que comenzó esta investigación, y que se convirtió en hipótesis de trabajo, en cuanto a que mientras mejor fuera la evaluación de la ley de Jalisco respecto de los elementos deseables, menos problemas de diseño y aplicabilidad de la propia ley existirían, resulta correcta.

En otras palabras, la calidad normativa (*estatus normativo*) de la Ley de Transparencia que esta investigación arrojó, está relacionada con el resultado del proceso de armonización (la ley armonizada), y esta calidad influye en cuanto a la facilidad para su aplicación, según la propia cualidad de la ley.

A pesar de lo anterior, y como en las Ciencias Sociales, no existe exactitud y resulta preciso matizar lo anterior, diciendo que lo afirmado en el último párrafo no garantiza que no existan errores, interpretaciones inexactas, contradicciones o ambigüedades, tales como las que aquí se presentaron. Esas complicaciones problematizadas en el capítulo 4 de este documento deben ser subsanadas para otorgar certeza a los ciudadanos y a sujetos obligados, respecto de los aspectos particulares señalados.

Una aportación de relevancia de esta investigación, es que en los procesos de armonización por venir en la entidad federativa (en materia de protección de datos personales, archivos, así como anticorrupción, entre otras) deben tomarse en cuenta con sumo cuidado las particularidades de las normas locales, ya que es ahí donde se presentan las complicaciones de adaptación.

Este documento ha intentado abonar a la reflexión en tanto no se comprendan tales ejercicios de armonización como calca de normativas, ya que los resultados pueden ser contraproducentes al no considerar las particularidades de las normas locales, que en gran medida, son fruto de la evolución de contextos particulares en cada lugar, lo cual ha quedado ejemplificado con el caso de Jalisco.

Por último, debe decirse que, en concordancia con lo expresado en el marco teórico de esta investigación, el papel que juegan las leyes en un contexto que se pretende democrático es de vital trascendencia. Así, en la medida en que contemos con mejores entramados legales, los derechos humanos (como el de acceso a la información pública) podrán ser catalizadores del ejercicio de otros derechos como el de participación, el de libertad de expresión, del voto, y por ende coadyuvar a un mejor ejercicio del poder por parte del Estado, a través de la vigilancia ciudadana.

## **Fuentes de información y bibliografía**

Ackerman, J. y Sandoval, I. (2008) *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo, Cuadernos de Transparencia, Vol. 07*. México: Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Alvarado, A., (10 de septiembre de 2015). Piden Veto a la Ley de Transparencia. Mural. Recuperado de: <http://www.mural.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=639427&md5=8ea6dba33d2f552e84efc5cdaef16791&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>

Andrade Sánchez, E. (2001) *Introducción a la Ciencia Política*. México: Oxford.

Ansuátegui, F. (1991) *Orígenes doctrinales de la libertad de expresión*. Universidad Carlos III De Madrid. En: [http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo\\_capacitacionComunicacion/pdf/pet\\_tesis\\_001\\_2008.pdf](http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_capacitacionComunicacion/pdf/pet_tesis_001_2008.pdf) [recuperado en enero de 2017].

Aragón, M. (1989), *Constitución y democracia*, Tecnos, Madrid.

Arango, R (2005). *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Legis/Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Araujo, E (2009), "El derecho a la información y la protección de datos personales en México". México.

Arellano Gault, D., & Lepore, W. (2009). Reformas de transparencia: hacer endógena la transparencia organizada. El caso de México. *Foro Internacional*, 312 – 341.



Artículo 19 (Sin fecha) Libertad de expresión. En: <https://www.article19.org/pages/es/freedom-of-expression.html> [recuperado en enero de 2017].

Article 19 (2001). A Model Freedom of Information Law. En: [www.article19.org](http://www.article19.org) [Recuperado en febrero de 2017].

Asunto, M. & Velázquez, L. (2004) Medidas provisionales respecto a Venezuela, resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 8 de septiembre de 2004.

Avala ITEI observaciones del EJECUTIVO a la Ley de Transparencia (15 de octubre de 2015), Recuperado de: <https://www.itei.org.mx/v4/index.php/prensa/noticias/1033>

Ávila, G. (2014) Transcripción de Proceso legislativo de la reforma de transparencia (LXII Legislatura) *Perspectiva de Fundar sobre la reforma constitucional en materia de transparencia*. En: [prezi.com/mnfjrfhgoj3l/proceso-legislativo-de-la-reforma-de-transparencia-lxii-legislatura/](http://prezi.com/mnfjrfhgoj3l/proceso-legislativo-de-la-reforma-de-transparencia-lxii-legislatura/) [recuperado en febrero de 2017].

Bobbio, N. (1992), Teoría general de la política, Turín: Einaudi, pag. 304.

Bobbio, N., Mateucci, N., Pasquino, G. et al. (2000) Diccionario de política. Siglo XXI: México.

Casar, M (2015), México: Anatomía de la Corrupción, CIDE e IMCO.

Castillo Robles, F. (2000) Notas para un curso de metodología. México: Amate.

Claros, C., Darío, E., Cruz, R. (2002) La libertad de expresión en una sociedad democrática. Enfoque desde la experiencia de las radios comunitarias en El Salvador. Tesis presentada para optar al grado de licenciatura en Ciencias Jurídicas. Universidad de El Salvador. En: <https://core.ac.uk/download/pdf/31083456.pdf> [recuperado en enero de 2017].

Córdoba García , F.(2012) La Tesis y el trabajo de tesis. México: Limusa.

Corona, U. (2015). Las reformas en materia de transparencia. *El Cotidiano*, 190, 119–122.

Cortés, R. (2005) La transparencia en México: razón, origen y consecuencias. *Revista de La Facultad de Derecho de México*, 11–31. Consultado en

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=facdermx&n=244>

Cotta, M. (1996) Representación y Parlamentarismo. En: Pasquino, Pasquino, G., (comp). Manual de Ciencia Política. España: Alianza.

Covarrubias, J., (19 de septiembre de 2015.) Opacidad disfrazada. Proceso. Recuperado de: <http://hemeroteca.proceso.com.mx/?p=410773>

Cunill, N. (2006). La Transparencia en la Gestión Pública: ¿Cómo construirle viabilidad? Estado, Gobierno, Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública. Obtenido en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2315250&info=resumen&idioma=SPA>

Darbishire, H. 1994 Libertad de expresión, libertad primordial. El Correo de la UNESCO. Año XLVII. Pág. 18 a 22

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) Aprobada por la Asamblea Nacional Francesa.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948. Artículo 19.

Decreto de Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* Artículo 1°. Consúltese en: [www.ifai.org.mx/transparencia/DecretoCreacionIFAI.pdf](http://www.ifai.org.mx/transparencia/DecretoCreacionIFAI.pdf)

Dworkin, R (2006). *Is Democracy possible here?*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, Pág. 24-51

Escriche, J. (1851) Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia. España: Besanzón. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/364/27.pdf> [recuperado en octubre de 2015].

Fundar. (2015). *Resultados IDAIM 2015*. Ciudad de México. Obtenido en [http://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/IDAIM\\_2015.pdf](http://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/IDAIM_2015.pdf)

Fundar. (2015). Solo tres estados han armonizado su ley local de transparencia. Consultado en Marzo 7 de 2016, Obtenido en <http://fundar.org.mx/solo-tres-estados-han-armonizado-su-ley-local-de-transparencia/?ID=12>

García Fernández, Dora. La Metodología de la investigación jurídica en el Siglo XXI. En: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3983/24.pdf> [recuperado en octubre de 2015].

García, M. (1991). Introducción al Estudio del Derecho. México. Editorial Porrúa. 58ª Edición. pág. 15-16.

García, O. (16 de septiembre de 2015<sup>a</sup>.) Alertan sobre retrocesos en ley de transparencia. El Informador. Recuperado de: <http://www.informador.com.mx/jalisco/2015/614737/6/alertan-sobre-retrocesos-en-ley-de-transparencia.htm>

García, O. (21 de septiembre de 2015<sup>b</sup>) Organizaciones Civiles Piden Vetar Ley de Transparencia. El Informador. Recuperado de: <http://www.informador.com.mx/jalisco/2015/615525/6/organizaciones-civiles-piden-vetar-ley-de-transparencia.htm>

Guerra Ford, O. (2013). *Fortalecimiento de los órganos garantes de transparencia*. Mexico D.F.: CIDE.

González, F. & Reyes, R. (2014) Reflexiones en torno a la pertinencia de las modificaciones constitucionales de 2014 en México. Caja de Cristal. México: ITEI. En: [http://www.itei.org.mx/v3/documentos/cajacristal/caja\\_de\\_cristal\\_1.pdf](http://www.itei.org.mx/v3/documentos/cajacristal/caja_de_cristal_1.pdf) [Recuperado en julio de 2015]

Hurtado, Javier. Sistemas de gobierno y democracia. IFE. México. 1999.

Índice de Derecho de Acceso a la información en México (IDAIM) 2015. En: <http://idaim.org.mx/> [Recuperado en junio de 2015].

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, (2015), Glosario. En: <http://www.infodf.org.mx/glosario.htm>, [recuperado en octubre de 2015].

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. (2013), "Análisis del Régimen de Transparencia y Acceso a la Información en los Estados y la Federación. En: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Regimen%20de%20Transp.pdf> [Recuperado en octubre de 2015].

Jiménez, E. (1992) Delitos que se cometen con el abuso de la Libertad de Expresión. Trabajo de investigación para optar al título de licenciatura en Ciencias Jurídicas, Universidad José Matías Delgado, San Salvador, El Salvador.

Jiménez, V. (2008) Libertad de prensa y autodeterminación informativa: dos valores complementarios. Trabajo de investigación para obtener el grado de Maestro en Derecho, Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Landívar, E. (2015) El límite al poder político como función primordial de la Constitución. *La razón La Gaceta Jurídica*. En: [http://www.la-razon.com/index.php?url=/la\\_gaceta\\_juridica/limite-politico-funcion-primordial-Constitucion\\_0\\_2321767880.html](http://www.la-razon.com/index.php?url=/la_gaceta_juridica/limite-politico-funcion-primordial-Constitucion_0_2321767880.html) [recuperado en febrero de 2017]

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. *Última reforma publicada DOF 08-06-2012*

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04 de mayo de 2015.

Ley de Transparencia e Información Pública del Estado, publicada en el periódico oficial el 22 de enero de 2002 (derogada), consultada en <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/Buscar.aspx> [recuperado en noviembre 2016]

Ley de Transparencia e Información Pública del Estado, publicada en el periódico oficial el 06 de enero de 2005 (derogada), consultada en <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/Buscar.aspx> [recuperado en noviembre 2016]

Ley de Información Pública del Estado y sus Municipios, publicada en el periódico oficial el 22 de diciembre de 2011 (derogada), consultada en <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/Buscar.aspx> [recuperado en noviembre 2016]

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, Decreto Número 25653/LX/15, Congreso del Estado de Jalisco.

López Ayllón, S. (2009) El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución Mexicana. México: IFAI.

López-Ayllón, S. (2000). El derecho a la información como derecho fundamental. *Derecho a la Información y Derechos Humanos*, 157 – 181.

Loewenstein, K (1976). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel

Martí, L. (2007), El derecho al Acceso a la información en México En: *Democracia y derecho a la información*, México, Porrúa, pág 301-456.

Martínez, O. (2005) El Servicio Civil en la China Imperial. *Economía, Sociedad y Territorio*. Vol. V., número 18. Toluca México: El Colegio Mexiquense A.C.

Martínez, R. (2008) El Derecho de Acceso a la Información en México, su ejercicio y medios de impugnación. Premio Estatal de Transparencia 2008 del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. En:  
[http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo\\_capacitacionComunicacion/pdf/pet\\_tesis\\_001\\_2008.pdf](http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_capacitacionComunicacion/pdf/pet_tesis_001_2008.pdf) [recuperado en enero de 2017].

Merino, M. (Coord). (2005). Transparencia: Libros, autores e ideas. IFAI. En: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/tlai18.pdf> [Recuperado en junio de 2015]

Miranda, Roberto. (2008). El Recurso del Método. México. Universidad de Guadalajara.

Montoya, M. (2005) Derecho y política en el pensamiento de Bobbio: Una aproximación. Estudios Políticos No. 26. Medellín, enero-junio 2005 Estudios Políticos No. 26. Medellín, enero-junio, Pág. 89-115

Navarro, F. (2006) Derecho a la información y democracia en México. *Revista mexicana de comunicación*. En: <http://www.periodistasenlinea.org/29-06-2006/8197> [recuperado en enero de 2017].

Ornelas, R. (2004). Acceso a la información en el Poder Ejecutivo, En *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, pág. 99

Organización de los Estados Americanos (2007) Relatoría Especial Para La Libertad De Expresión Comisión Interamericana De Derechos Humanos Organización De Los Estados Americanos. Organización de los Estados Americanos: Washington

Organización para las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (Sin Fecha) Acceso a la información pública. En: <http://www.unesco.org/new/es/office-in-montevideo/comunicacion-e-informacion/libertad-de-expresion/acceso-a-la-informacion-publica/> [recuperado en enero de 2017].

Pérez, H. (2010). Por una reforma integral a la Ley de Transparencia. Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Consultado en Febrero 22 de 2016, Obtenido de <http://fundar.org.mx/por-una-reforma-integral-la-ley-de-transparencia/>

Pérez, H., & Terrazas, R. (2013). Acceso a la información y transparencia en México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC

Ramírez, Z. (9 de septiembre de 2015a) 'A modo', la ley de transparencia. El Diario NTR. Recuperado de: [http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id\\_nota=14816](http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=14816)

Ramírez, Z. (17 de octubre de 2015b.) Veto ciudadano. El Diario NTR. Recuperado de: [http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id\\_nota=18629](http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=18629)

Ríos, J. (2005) El Derecho a la información en México. México. Editorial Porrúa. pág. 145.

Rodríguez, J. (2004) Estado y Transparencia: Un paseo por la filosofía política, Vol 4. México, Instituto Federal de Acceso de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Sartori, G. (2003) ¿Qué es la democracia? México: Editorial Taurus: México

Secretaría de Gobernación (2015). Sistema de Información Legislativa. En: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario>. [Recuperado en octubre de 2015].

Salazar, P (2006) Democracia, Transparencia y Constitución: una propuesta para un debate necesario. México: UNAM - IFAI.

Villanueva, E. (1998) Régimen Jurídico de las Libertades de Expresión e Información en México. México: Instituciones de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Zorrilla, et al. (2012) Metodología de la Investigación. México: Mc Graw Hill.